



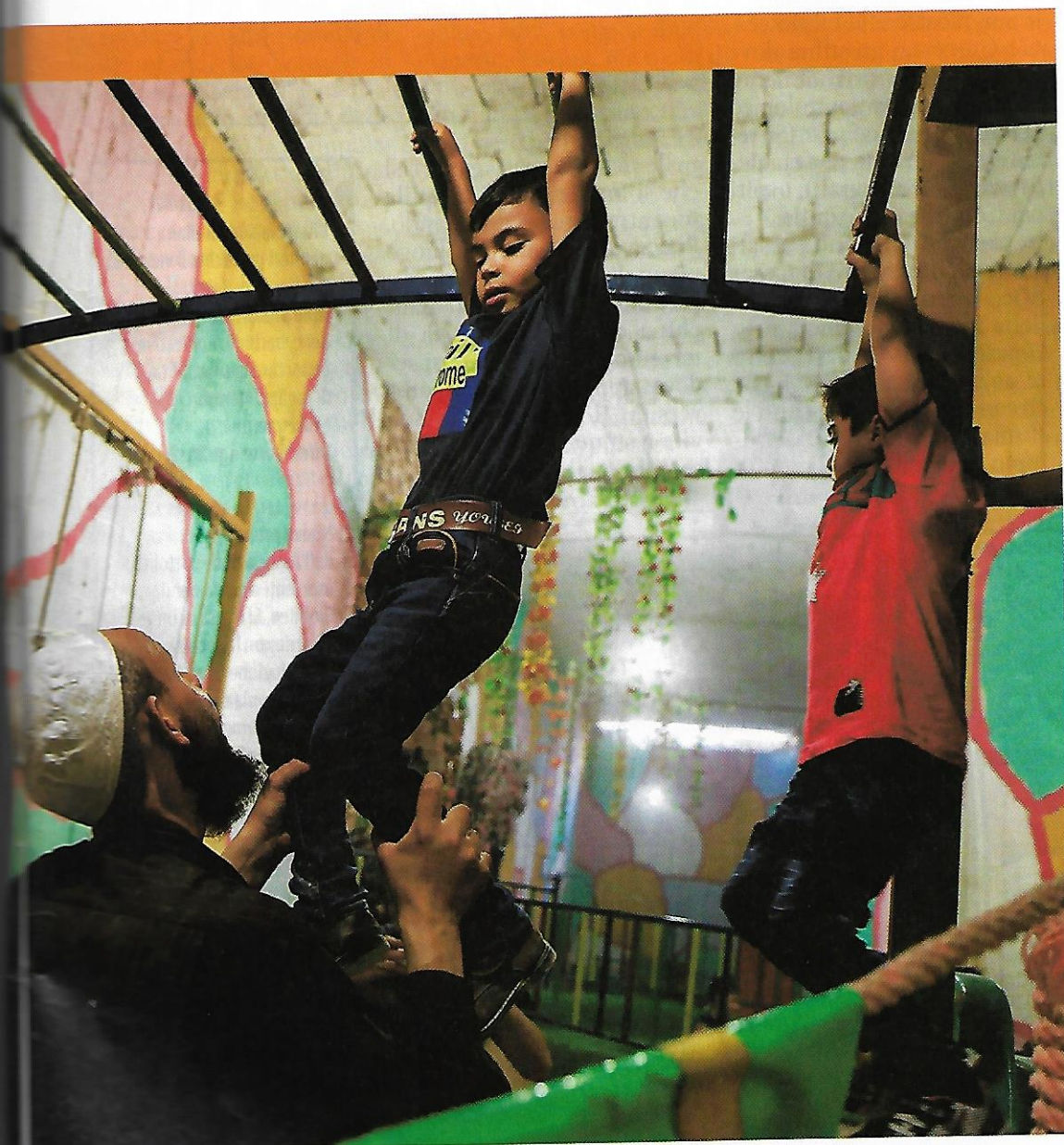
Ucraina, la guerra dimenticata

A Doneck dovrebbero vivere circa un milione di persone, ma dopo oltre due anni di conflitto nulla è più certo. La città, la quarta per popolazione residente dell'Ucraina, oggi è la capitale della Repubblica Popolare di Doneck ed è uno dei tanti posti del mondo dove incombe una guerra dimenticata.

Il 5 settembre del 2014 i delegati di Ucraina, Russia, Repubblica Popolare di Doneck (DNR) e Repubblica Popolare di Lugansk (LNR) firmarono a Minsk, la capitale della Bielorussia, un Protocollo che doveva porre fine ai combattimenti dell'Ucraina orientale. L'accordo arrivò dopo numerosi tentativi falliti e

con la mediazione dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE). Lo scopo, mai raggiunto, era di far cessare le ostilità nella regione del Donbass e in tutta l'area orientale dell'Ucraina. Le vere ragioni del conflitto erano nascoste dietro l'alibi di una disputa territoriale. Guardando in superficie,

poteva sembrare che tutto avesse origine dalla volontà dei cittadini di lingua e cultura russa che abitavano in terra ucraina di tornare sotto la sovranità del Cremlino. In realtà, Kiev era finita già da anni al centro dello scontro che oppone Washington e Mosca e che ha raggiunto ormai una dimensione planetaria, tanto che alcuni osservatori parlano di ripresa della Guerra Fredda. In sintesi, il presidente russo Putin non accetta che ai confini della Russia cresca la pressione politica, economica e militare occidentale, mentre la Casa Bianca contesta a Mosca il tentativo di voler tornare a essere una potenza globale. L'accordo di Minsk ha congelato la situazione e oggi si spera che i quotidiani scambi di colpi di artiglieria tra esercito ucraino e indipendentisti russi non portino a un riaccendersi violento della crisi. Per favorire la pace sono indispensabili molte cose. La prima consiste nel debellare in Ucraina la corruzione, che impedisce il consolidarsi della democrazia e di un sistema politico in grado di governare il Paese. A oggi, l'Ucraina si trova al 130esimo posto (su 168 Paesi) nella classifica di Transparency International. Ma c'è ancora speranza. Il miliardo di dollari autorizzato di recente dal Fondo monetario internazionale in aiuto dell'Ucraina dovrebbe alleviare le dure condizioni di vita della popolazione. E forse consentirà alla parte democratica della società di ritrovare la forza per reclamare pace e libertà.



Ucraina: cinque anni dopo gli accordi di Minsk

Sei anni dopo l'inizio del conflitto armato nell'Ucraina orientale e l'annessione illegale della penisola di Crimea da parte della Russia, gli accordi di pace di Minsk per porre fine ai combattimenti hanno dato scarsi risultati. Nonostante alcuni progressi verso la fine del 2019 – compresi gli scambi di prigionieri e i nuovi colloqui di pace – i combattimenti nell'Ucraina orientale sono tuttora in corso.

Contesto: come è iniziata la crisi

Nel 2013 l'allora presidente dell'Ucraina Viktor Janukovyč ha deciso di non firmare un accordo di associazione (AA) con l'Unione europea (UE), scatenando importanti [proteste](#) proeuropee in Ucraina. Nel febbraio 2014 il parlamento ucraino ha votato la destituzione di Janukovyč, che è fuggito da Kiev. La Russia ha risposto con l'annessione della Crimea nel marzo 2014, in [violazione](#) del diritto internazionale, e ha scatenato una [guerra ibrida](#) contro l'Ucraina, con aggressioni nell'Ucraina orientale e campagne mirate di [disinformazione](#). L'UE, gli [Stati Uniti](#) e altri paesi hanno imposto [sanzioni](#) alla Russia. L'accordo di associazione UE-Ucraina è entrato in vigore nel settembre 2017.

Gli accordi di Minsk: un nuovo impulso per i piani di pace?

Nel 2014 è stato firmato un piano di pace per l'Ucraina orientale (il [protocollo di Minsk](#)). Dato che i combattimenti sono proseguiti, nel 2015 i leader di Francia, Germania, Ucraina e Russia (il "quartetto Normandia") [hanno concordato](#) un nuovo cessate il fuoco e un [pacchetto di misure](#) per l'attuazione degli accordi di Minsk (l'accordo di "Minsk II"). Da allora i progressi sono stati scarsi. Lungo la linea di contatto si verificano continue violazioni del cessate il fuoco. Poiché il numero dei morti è salito a [13 000](#), 30 000 persone sono state ferite, 1,4 milioni di persone sono state [sfollate](#) e 3,4 milioni di persone necessitano di aiuti umanitari, nel gennaio 2020 le Nazioni Unite (ONU) [hanno chiesto](#) 158 milioni di USD per l'assistenza umanitaria e la protezione delle persone vulnerabili nell'Ucraina orientale. Nel 2019, tuttavia, sono stati compiuti alcuni [progressi](#). Due scambi di prigionieri – compresa la liberazione del regista ucraino e [vincitore del premio Sacharov 2018](#) Oleg Sentsov – hanno avuto luogo nel [settembre](#) e nel [dicembre](#) 2019. Inoltre, il primo [vertice del quartetto Normandia](#) dal 2016 si è [tenuto](#) a Parigi il 9 dicembre 2019. Tra le altre misure, le parti [hanno convenuto](#) di applicare appieno il cessate il fuoco e ritirare le forze militari in altre tre regioni (non specificate) entro la fine di marzo 2020. Hanno osservato che la missione speciale di monitoraggio dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione (OSCE) in Europa necessitava di un accesso sicuro in tutta l'Ucraina per attuare pienamente il suo mandato. Altre questioni, quali il ritiro delle truppe sostenute dalla Russia, le elezioni nelle regioni controllate dai separatisti e uno status speciale per la regione del Donbass (auspicato dalla Russia), restano irrisolte. Nuovi colloqui avranno luogo in primavera. Dopo il vertice, sono riprese le violazioni del cessate il fuoco e [proseguono](#) gli scontri mortali. Il 18 febbraio 2020 cinque membri europei del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite – Belgio, Estonia, Francia, Germania e Polonia – [hanno deplorato](#) le recenti vittime e hanno ricordato alla Russia, in particolare, gli impegni assunti con gli accordi di Minsk. Tuttavia, alcuni considerano la recente [destituzione](#) di Vladislav Surkov – consigliere ucraino di lunga data del presidente russo Vladimir Putin, noto per lo stile aggressivo – come un segno del [cambiamento](#) della strategia della Russia nei confronti dell'Ucraina.

Il ruolo dell'Unione europea e del Parlamento europeo

L'UE [ha sostenuto](#) costantemente l'integrità territoriale dell'Ucraina e appoggia il lavoro svolto dal formato Normandia e dal gruppo di contratto tripartito dell'OSCE (un gruppo composto da rappresentanti dell'Ucraina, della Russia e dell'OSCE) per contribuire a porre fine alla guerra nel Donbass. La durata delle sanzioni economiche dell'UE nei confronti della Russia è esplicitamente legata alla completa attuazione degli accordi di Minsk. L'UE è uno dei maggiori donatori di aiuti umanitari nella crisi dell'Ucraina orientale e ha fornito [141,8](#) milioni di EUR in assistenza finanziaria di emergenza, di cui 23 milioni di EUR solo nel 2019.

Il Parlamento ha ripetutamente sottolineato la particolare [responsabilità](#) del Cremlino per l'[attuazione](#) degli accordi di Minsk.

Dichiarazione del VP/AR: [2020/2570\(RSP\)](#).



Solo pochi mesi fa Lesbo era l'epicentro di un flusso migratorio senza precedenti. Oggi l'isola greca, porta d'Oriente dell'Europa, è diventata una prigione. Effetto degli accordi tra Ankara e Bruxelles. Vi sono confinati circa 6 mila migranti. E la tensione monta.

La porta chiusa dell'Europa

testo e foto di **Gilberto Mastromatteo**

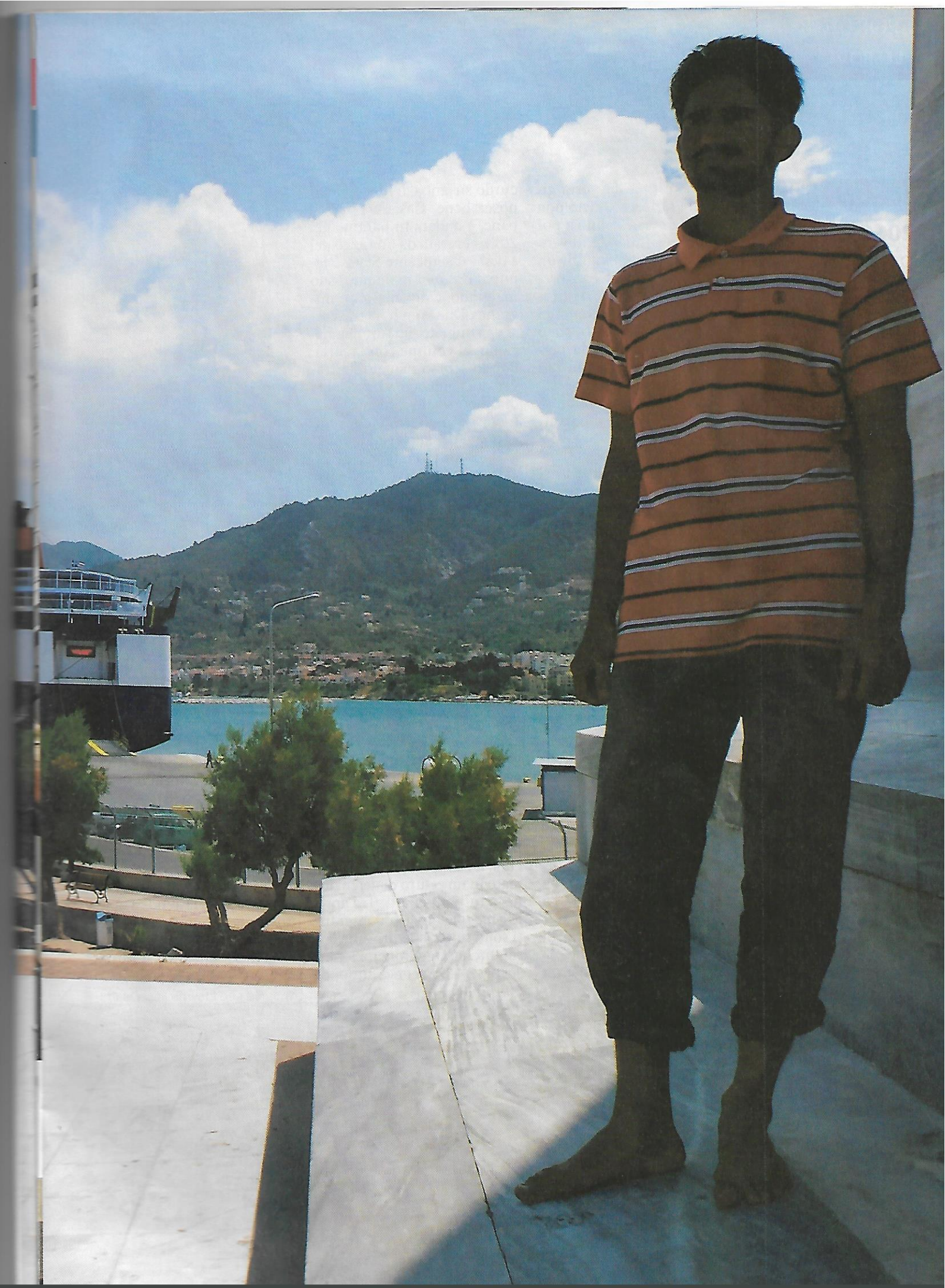
Non vi sarà aperto

Un migrante al porto di Mitilene, nell'isola di Lesbo. Sono circa 6 mila i migranti intrappolati nell'isola, dopo gli accordi tra Ue e Turchia.

«Mi sono svegliato per l'odore di fumo. Acre. Sembrava stesse-
ro bruciando dell'immondizia. Sono uscito dalla mia tenda e ho visto le fiamme, che stavano inghiottendo tutto». La voce di Waddah è ancora trafelata, mentre riporta alla mente la notte dello scorso 19 settembre. Gli attimi concitati in cui si è scatenato un vasto incendio nell'*hotspot* di Moria, il centro di detenzione più tristemente noto, sull'isola di Lesbo. «C'erano persone che fuggivano da ogni parte – racconta –. Alcuni ragazzi so-

no rimasti ustionati alle braccia e alle gambe, nel rogo». «Scene di guerra – testimonia anche l'avvocato Ariel Ricker, fondatore dell'organizzazione Advocates Abroad che cerca di dare supporto legale ai migranti –. Ho visto almeno duecento persone accalate al cancello d'ingresso, decine di bambini intossicati dalle esalazioni e uomini sanguinanti, per via di ferite profonde al capo». Un incendio doloso. Probabilmente originato da una lite tra gli stessi ospiti. L'apice di una tensione, che monta ormai da mesi.





I NUMERI

2015

856.723

arrivi sulle isole Egee

500.000 ca.

arrivi a Lesbo

12.500 ca.

numero massimo di migranti arrivati in un giorno (agosto 2015)

806

morti durante la traversata

2016

166.671

arrivi sulle isole Egee

20.000 ca.

arrivi sulle isole Egee dopo il 20 marzo (accordo Ue-Turchia)

94.513

arrivi a Lesbo

407

morti durante la traversata

6.000 ca.

migranti attualmente presenti sull'isola, di cui:

37%

bambini

Provenienza:

48%

Siria

25%

Afghanistan

15%

Iraq

12%

altri Paesi

FONTI: AGNUR E CIM AGGIORNATI AL 30 SETTEMBRE 2016

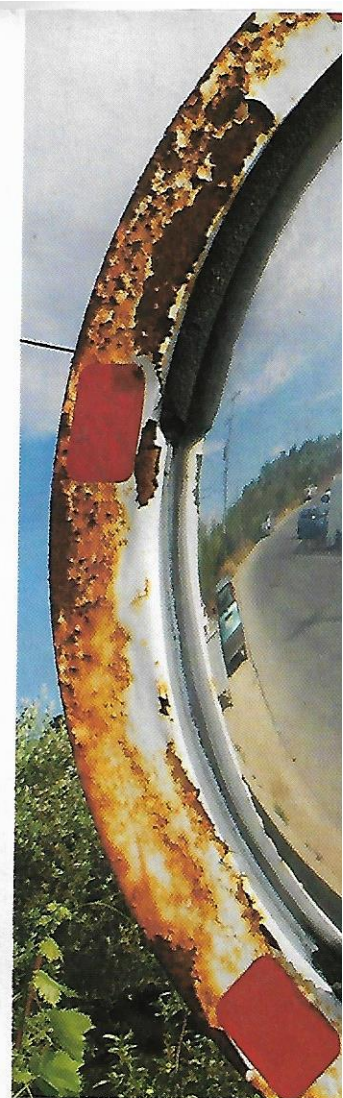
Lesbo non è più la porta gi-revole d'Europa. Almeno non come lo era prima, fino a pochi mesi fa, quando diventò epicentro e simbolo di un flusso migratorio senza precedenti, alle porte d'Europa. Qui, tra la primavera del 2015 e quella del 2016, sono arrivate quasi 650 mila persone. Circa otto volte in più rispetto alla popolazione locale. A questi vanno sommati i profughi che si sono riversati sulle isole egee di Chio, Samo, Kos, Lero, Kalymnos, Agathonisi e Kastellorizo. Il totale fa un milione. Famiglie in fuga dalla martoriata Siria, soprattutto, ma anche dall'Iraq, dall'Afghanistan, dal Pakistan e dall'Africa. Donne, uomini e bambini.

La trappola dei sogni

Oggi sono quasi 6 mila i migranti intrappolati su questi 1.600 chilometri quadrati di terra, a poche miglia dalle coste turche di Ayvalik e Dikili. E la tensione non fa che montare. «A Moria si vive come bestie – dice Waddah, descrivendo il luogo dove, lo scorso aprile, papa Francesco aveva incontrato i migranti, assieme al patriarca greco-ortodosso Bartolomeo –. Il cibo è scadente e siamo costretti a dormire sotto tende e ricoveri di fortuna. Col rischio di finire incendiati, durante la notte». Waddah Ahmad è un

curdo siriano e il fuoco lo conosce bene. Casa sua, a Kobane, è andata in fiamme nel 2014, centrata da un razzo del Daesh, il sedicente Stato islamico. Da quel momento, suo malgrado, è diventato un migrante. Due anni li ha trascorsi da rifugiato, in Turchia, nei campi al confine con la Siria. Poi, lo scorso maggio, la traversata dell'Egeo, verso l'isola di Lesbo. «Kilis, Smirne e Mitilene» sintetizza, elencando le tappe del suo esodo. Quello di un intero popolo.

«Dopo il rogo, ho dormito per due settimane in un sacco a pelo per la strada – racconta Waddah –. Oggi sono tornato nel centro. Ma non so cosa sia peggio. Per me quest'isola è comunque una prigionia. Devo andar via di qui. La mia famiglia mi aspetta a Colonia». Fino allo scorso 20 marzo, quello di Moria era un semplice centro temporaneo. «Ogni giorno, migliaia di persone, appena giunte a Lesbo, venivano registrate qui – spiega ancora Ariel Ricker –. Nel giro di quarantott'ore raggiungevano il Pireo o il porto di Kavala, a bordo dei traghetti di linea». Poi è arrivato l'accordo in tema di immigrazione tra Unione europea e Turchia. E l'hotspot è stato trasformato in un centro di detenzione, a tutti gli effetti. Tra aprile e maggio circa 400 migranti sono stati rispediti sulle coste turche. Oggi l'operazione è sospesa. «Lo scorso anno, di



questi tempi, arrivavano anche 12 mila persone in un solo giorno – racconta Jason, volontario irlandese dell'associazione Lighthouse Relief, che dal suo osservatorio di Korakas, nel Nord dell'isola, continua a prestare il primo soccorso ai natanti che giungono dalla Turchia –. Oggi, sei mesi dall'accordo, siamo 20 mila. Molti meno, non c'è che dire. Ma la tendenza è un leggero aumento. Quello che mi indigna di più è che si muore ancora». L'ultimo naufragio porta la data del 2





Alte mura e filo spinato

L'*hotspot* (cioè un centro attrezzato per l'identificazione dei migranti) di Moria, come un carcere di massima sicurezza. Nessuno può entrarvi, neppure i giornalisti. A sinistra, due immagini che testimoniano il crescendo della tensione: una manifestazione contro Moria e uno scatto degli incidenti avvenuti nel Centro lo scorso 19 settembre.

EMILIA E LE SUE CUGINE

Un premio Nobel col biberon in mano

La fotografia è diventata virale in breve tempo, tramite i *social network* di tutto il mondo. Raffigura tre donne anziane, tre *γιαγιάδες* greche, in abiti tradizionali, sedute su una panchina. Una di loro allatta con un biberon un bambino siriano appena sbarcato. Una foto semplice e straordinaria al tempo stesso, quella scattata da Lefteris Partsalis, che è valsa la candidatura al Premio Nobel per la Pace 2016 a Emilia Kamvisi.

«Ancora non capisco perché» si schernisce Emilia, 85 anni vissuti a Skala Sikamineas, dove tutti la chiamano «Milica». «Io ho solo fatto quello che ogni donna avrebbe fatto – dice –. Una donna smette di essere madre solo quando chiude gli occhi». Assieme a lei, quel giorno, c'erano le sue cugine anziane Maritsa ed Eustratia Mavrapidi. «Eravamo a Platanos, in spiaggia – racconta "Milica" –. Era appena arrivata una barca. Mamma e bambino erano bagnati fradici. Ho detto alla donna di farsi dare degli abiti asciutti, nel frattempo le avrei tenuto il neonato. Ma il bimbo aveva fame e ha iniziato a piangere. Così abbiamo preso un biberon di latte, un po' di coccole e lo abbiamo fatto calmare».

Una vita trascorsa a lavorare, quella di Emilia, tra la casa e la campagna, dove suo marito, fino a una ventina d'anni fa, coltivava un oliveto. «So cosa significa scappare» dice la donna, guardando all'orizzonte il mare cristallino, dal quale anche la sua famiglia è arrivata, un secolo fa. I suoi erano originari di Moschonisia, l'attuale Cunda, una piccola e incantevole isola di fronte ad Ayvalik, che ancora oggi conserva i colori e i suoni ellenici. Qui, il 19 settembre del 1922, durante la guerra greco-turca, centinaia di

abitanti greci vennero passati per le armi. «Mia madre e le sue due sorelle rimasero orfane e furono costrette a scappare – racconta Emilia –. Ecco perché non abbiamo alcuna paura di chi approda su quest'isola. Scappano anche loro da guerre e persecuzioni. E noi non possiamo fare altro che accoglierli. È una storia che si ripete». Oggi le radici dei Kamvisi affondano sull'isola di Lesbo. Emilia ha quattro figli, otto nipoti e quattro pronipoti. Alcuni si sono trasferiti ad Atene. A Skala Sikamineas è rimasta lei, in una piccola casa, riscaldata da una stufa a legna. «Quello che ho lo metto volentieri a disposizione – sorride – e se non dovessi aver nulla, regalerei loro un abbraccio. Capisco le loro ansie e le loro speranze. Sono persone che cercano di ricostruire le loro vite. Chiedono solo comprensione».

Il ricordo della visita di papa Francesco e del patriarca Bartolomeo a Lesbo, lo scorso 16 aprile, è ancora vivido: «Io credo che Dio sia uno solo – dice Emilia – per cui è stato bello vedere insieme i due leader religiosi pregare per tante famiglie musulmane che sono qui sull'isola. Speriamo che questo messaggio possa porre fine alle sofferenze che i rifugiati sono costretti a patire per raggiungere l'Europa».

Già, l'Europa. Quella fisica e quella burocratica, fatta di confini e mari da attraversare. Talvolta col rischio di annegarci dentro. «I grandi politici europei dovrebbero porre fine a questa tragedia – dice senza mezzi termini Emilia –. Quanti bambini devono morire ancora? Quante donne? Nessuno prova pietà per queste persone?».

I MILLE VOLTI DELLA SOLIDARIETÀ

Il caffè di Toula e l'acqua di Stratos

Dalla Starfish Foundation al Goji Caffè, le tante esperienze solidali, spesso silenziose, degli abitanti di Skala Sikamineas.

Un pugno di case basse ricoperte da tegole rosse, un piccolo molo gremito di barchette bianche e azzurre, le tradizionali lance dei pescatori ellenici. Skala Sikamineas è il classico villaggio greco affacciato sull'Egeo. Da qui la Turchia dista solo 6 chilometri. Giace all'orizzonte, nitida. Sembra si possa toccarla allungando una mano. Se ne intravedono le spiagge, le case. Non è un caso se proprio qui, vicino a Skala, sia arrivato il maggior numero di natanti dall'inizio della crisi migratoria. E non è un caso se da questo villaggio provengono molte delle persone che più si sono distinte per la solidarietà nei confronti dei migranti. «Non sono certo questi i primi rifugiati che si sono visti arrivare da queste parti» sorride Maria, anziana casalinga dai capelli raccolti, che abita proprio accanto all'imbocco dell'approdo. «Molte delle famiglie che vivono qui sono a loro volta famiglie di rifugiati – spiega –. Nel 1920 ci fu una guerra tra Grecia e Turchia. Questa città ha ricevuto generazioni di greci che abitavano sull'altra sponda e che fuggivano dalle persecuzioni. Tutti hanno trovato un posto dove stare. Accogliamo, perché sappiamo che cosa significa fuggire». Stratos è un giovane sulla trentina. Gestisce l'unico mini market del paese. Molti migranti se lo ricordano ancora perché, all'inizio dell'emergenza, era quasi sempre in spiag-

gia, a portare casse d'acqua per soccorrere i nuovi approdati. «Lo scorso autunno qui arrivavano anche quaranta barche in un solo giorno» racconta Toula Koutalelli, che a Skala gestisce il Goji Caffè. Un normale locale che, travolto dagli eventi, è diventato dapprima un centro di primo soccorso e poi un punto di riferimento per i volontari della zona. «Sono moltissimi – sorride –, ma solo un anno fa non c'era una sola Ong ad aiutarci». Da qui la decisione di tenere aperto il bar, 24 ore al giorno per sette giorni. «Cibo e caffè – racconta Toula –. Mettevo a disposizione il bagno del locale per i migranti e il wi-fi per i soccorritori. Un giorno è arrivato un bambino in ipotermia. C'era solo un dottore. Ho fatto del mio meglio per rianimarlo. Era morto ed è tornato alla vita. È difficile dimenticarlo, specie se sei una madre».

Le storie si susseguono, soprattutto su questo lato dell'isola. Quello più esposto agli arrivi dal mare. Alcune sono ormai celebri. Come quella di Stratis Valiamos, il pescatore quarantenne che ha salvato decine di persone, privatamente. Anche lui è tra i candidati al Nobel. E poi le «Dirty Girls» dell'australiana Alison Terry Evans, un gruppo di anonime volontarie che, ancora oggi, lavano centinaia di capi di vestiario al giorno per i rifugiati di Lesbo. Un'altra australiana, anche se solo per metà, gestisce il ristorante Captain's Table, a Molivos, che nel tempo è divenuto un punto di riferimento per la solidarietà. Si chiama Melinda McRostie e si è inventata il «pranzo sospeso». Si può decidere di pagare due volte, per offrirne uno a un migrante. «Ho sentito che dovevo fare qualcosa – racconta Melinda – e così ho creato una fondazione, la Starfish Foundation. Distribuiamo vestiti asciutti, cibo e cure mediche. Il flusso si è ridotto, ma per nulla arrestato». Oggi a preoccupare è il calo nelle presenze turistiche. «C'è chi parla di una flessione dell'80 per cento – osserva Melinda –. Non so cosa succederà in futuro. Certo stiamo vivendo un grande problema, sia noi operatori che i migranti bloccati qui. Serve una soluzione che vada oltre i governi nazionali. E che tenga conto di questa umanità».





settembre scorso. Sono annegati in sei. Ventuno i dispersi. Quasi tutti curdi e siriani, in fuga dalla guerra. Come il piccolo Aylan Kurdi, il bimbo raccolto esanime sulla spiaggia turca di Bodrum, la cui foto ha fatto il giro del mondo, restituendo per un attimo dignità a questa tragedia. I morti in mare, in due anni, sono stati oltre 1.200.

Lapidi senza nomi

Al cimitero di San Pantaleone, il maggiore di Lesbo, alcune decine di lapidi espongono una scritta laconica, tracciata con un pennarello. Mohamed, 2015. Sconosciuto, 2016. Le ultime non hanno alcun segno che le identifichi. «Hanno seppellito lì alcuni migranti – spiega Vasiliki Tsekoura –, quelli di religione cristiana». Vasiliki è un medico e parla un perfetto italiano. Si è laureata in Italia, all'Università di Ferrara. Poi, però, ha deciso di tornare sulla sua isola, do-

ve lavora all'ospedale di Mitilene. «Spesso chi arriva qui è condannato a un limbo burocratico – osserva –, ma talvolta questo accade anche dopo la morte. Alcuni cadaveri sono rimasti per quasi un anno all'interno della cella frigorifera dell'obitorio».

A nord, vicino alla località turistica di Molivos, giace un cimitero diverso. La «Montagna di Eftalou» la chiamano qui. L'Unesco l'ha dichiarata patrimonio dell'umanità. Centinaia di migliaia di giubbotti di salvataggio, accatastati in una cava. Gusci di lumaca di chi è riuscito ad approdare sulla terraferma. Un monumento involontario a un'epopea dimenticata dalla Storia. Mamadou, uno dei migranti di Karatepe, mi mostra il lato meno lirico e più prosaicamente venale della faccenda: «Ognuno di quei giubbotti equivale a un biglietto da 500 dollari – sorride amaro –. Prova a fare il calcolo. Ci sono trafficanti che si sono riempiti le tasche, commerciando sulla no-

stra pelle». Mamadou Somaré ha 22 anni e viene dal Mali. È partito da Kidal lo scorso 10 maggio. Ma per raggiungere l'Europa ha preferito prendere un aereo e atterrare a Istanbul, piuttosto che percorrere la lunga rotta attraverso il Sahara e il Mediterraneo. «Tropo pericoloso – dice –. Molti miei amici hanno seguito quel tragitto. Alcuni non sono mai arrivati». Per farsi traghettare da Dikili a Lesbo ha speso anche lui i suoi 500 dollari. Ora attende l'esito della sua domanda d'asilo. Come tutti. Si calcola che siano circa 5.700 i migranti intrappolati sull'isola. Circa 4 mila vivono nell'*hotspot* di Moria, che ufficialmente potrebbe ospitarne solo la metà. Più di un migliaio è ospitato nel vicino centro d'accoglienza di Karatepe. I restanti vivono nella piccola struttura di Pikpa, in quella coordinata da Medici senza Frontiere a Mantamados o nell'albergo gestito dalla Caritas ellenica, un complesso da 220 posti letto.

Come gusci di lumaca

A Molivos si trova un insolito sito Patrimonio dell'Umanità dell'Unesco. È la «Montagna Eftalou» formata da centinaia di migliaia di giubbotti di salvataggio che appartenevano ai migranti. A sinistra, Toula Koutalelli – in arancio, al centro della foto – sta aiutando i volontari a rianimare un bambino all'interno del suo Goji Caffè.

LA STORICA VISITA DEI DUE LEADER SPIRITUALI

Francesco e Bartolomeo, insieme tra gli ultimi

«Destaci dal sonno dell'indifferenza, apri i nostri occhi alle loro sofferenze e liberaci dall'insensibilità, frutto del benessere mondano e del ripiegamento su se stessi». Sono ancora nell'aria, a Lesbo, le parole pronunciate da papa Francesco lo scorso 16 aprile, nel corso della sua storica visita sull'isola simbolo della crisi migratoria.

«Il Papa aveva risposto a un invito del Patriarca greco-ortodosso Bartolomeo I – spiega padre Riccardo Taraszkiwicz, uno dei parroci cattolici che operano in Egeo, nelle Cicladi –. Ne è scaturito un momento di estrema forza simbolica. Due leader spirituali che si uniscono per pregare, in uno dei punti in cui l'umanità ci interroga più da vicino. Come cristiani e come uomini». Oggi, a distanza di mesi da quell'evento, per molti inatteso, le sorti dei migranti intrappolati a Lesbo restano ancora congelate in un limbo burocratico che inghiotte le speranze. E l'hotspot di Moria, proprio quello dove Bergoglio aveva pranzato con i rifugiati, vive una continua escalation di tensione. «Visitare Moria toglie il fiato – dice padre Riccardo –. Il sovraffollamento, le condizioni estreme in cui queste persone vivono. Ricordo la scena di un ragazzo africano inginocchiato e il silenzio del Santo Padre.



Un'immagine di grande potenza. L'uomo che vorrebbe aiutare in nome di Cristo, ma resta impotente».

Pedrito Perez viene dalla Repubblica dominicana. Oggi vive a Salonico, ma a Lesbo è arrivato proprio a metà aprile, pochi giorni prima della visita di Bergoglio. Un testimone vivente di quanto imponderabili siano talvolta le rotte migratorie internazionali. Ma anche le coincidenze dell'esistenza. «Eravamo una ventina – racconta –. Abbiamo scelto di venire in Europa perché tutti abbiamo dei parenti qui. Chi in Germania, chi in Italia. Appena sbarcati, ci hanno portati a Moria. Dopo due giorni è arrivato il Papa. Sembrava un segno del destino». «Incontrarlo è stata una gioia indescrivibile» afferma anche Maristella Tsamatropoulou, responsabile della comunicazione per la Caritas ellenica. Una di coloro che hanno preso parte alla preparazione della visita, in collaborazione con la nunziatura apostolica. «L'invito – dice – a tenere aperte le porte, per far fronte all'emergenza in atto, ci ha trovato partecipi. È anche per questo motivo che abbiamo scelto di dar vita ai nostri progetti d'accoglienza negli alberghi e poi nelle case. Per noi è un modo di mettere in atto le parole del Papa».

Maristella ricorda soprattutto il lavoro fatto assieme ad Apostoli, il braccio caritatevole della Chiesa ortodossa di Atene. «Da quella visita – racconta – è sgorgato un messaggio di grande ecumenismo. Vedere assieme papa Francesco con il patriarca Bartolomeo è stato importante. Abbiamo capito che non siamo soli. E che, insieme, potremo aiutare con molta più efficacia rifugiati e migranti, rafforzando nello stesso tempo le relazioni tra le due Chiese».

In questo momento, sull'isola esiste una sola parrocchia cattolica, quella dell'Assunzione della Beata Vergine Maria a Mitilene. L'unico parroco, padre Leone Kiskinis, si divide tra Chio e Lesbo. Entrambe isole interessate dagli arrivi via mare. «Siamo una piccola comunità – le parole di padre Leone, a margine della visita del Pontefice –. La presenza fissa di un sacerdote è garantita solo da quattro anni. Per cui, questi fedeli hanno saputo vivere da soli, senza una pastorale continua. Sono da sempre molto impegnati nell'accogliere i migranti. Del resto, la nostra non è una fede astratta. Vive di concretezza».



Miracoli di solidarietà

«Fino a marzo era tutto fluido – spiegano dalla Caritas –. I migranti si fermavano al massimo due o tre giorni. Poi ripartivano per Atene. Oggi, dopo la chiusura europea delle frontiere, restano anche per mesi. Sta di fatto che la struttura è sempre lì». A Karatepe, l'organizzazione cattolica ha allestito container, con cucine, bagno, per soli uomini. Un ambiente per attività sociali. Vorrebbe essere un modo di svago, per evitare fame come quelli di Moria. «Una tita a scacchi aiuta a non pensare – sorride Safdar, un pakistano di 32 anni da Lahore è fuggito a Lesbo assieme a sua moglie e a due bambini –. I problemi però, restano. Dopo l'arrivo di Moria, qui a Karatepe sono arrivate altre 300 persone».



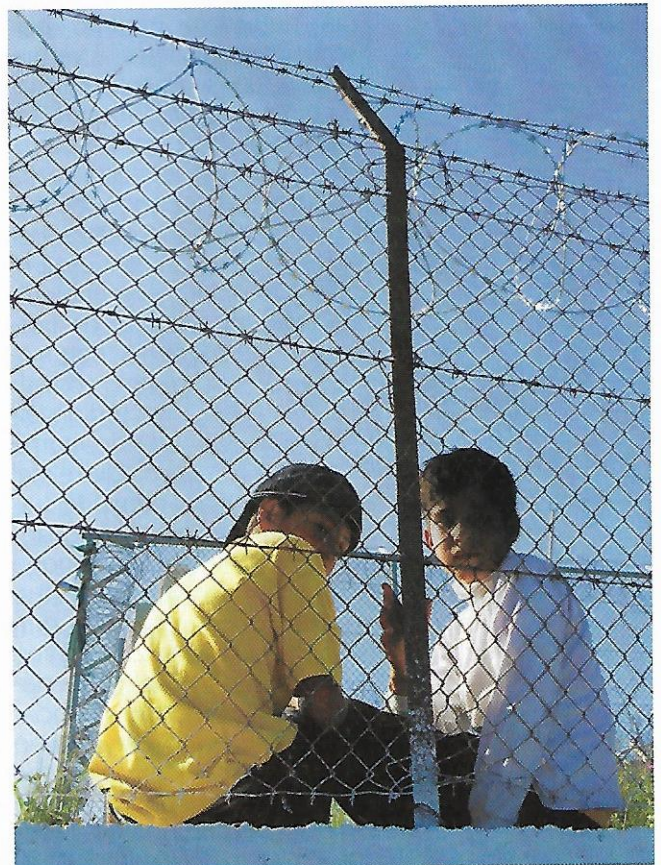
Io ce la farò

Sembra dire questo profugo, che si è ritagliato il suo angolo di casa al bordo della piscina dell'ex palanuoto di Mitilene. Tanti sono i profughi che, come lui, vivono in rifugi di fortuna sparpagliati in tutta Lesbo. Il più, però, sono internati a Moria; tra loro, il 37 per cento è costituito da bambini (foto sotto).

Nel riquadro, la storica visita a Lesbo di papa Francesco e del Patriarca greco-ortodosso Bartolomeo I.

ne. Fateci andar via di qui, se volete davvero aiutarci». Il centro aperto, *Solidarity Lesvos*, meglio noto come Pikpa, è sorto quattro anni fa accanto al porto di Mitilene e dà ospitalità a un centinaio di persone vulnerabili: disabili, malati psichici, famiglie con bambini e minorenni non accompagnati. «Noi siamo dei volontari indipendenti – spiega la psicologa Efi Latsoudi, che lo scorso settembre è stata insignita del prestigioso premio Nansen per i Rifugiati –. Subito dopo l'incendio a Moria, le autorità di Atene ci hanno chiesto di ospitare 96 minorenni non accompagnati presenti nel campo. E siamo riusciti a farlo, grazie al solo impegno dei volontari». Accanto ai campi ufficiali, poi, ci sono quelli informali. Piccoli ricoveri di fortuna, arrangiati qua e là, da chi tenta di andarsene verso Atene, infilandosi nel Tir giusto. Ogni

giorno, sono decine coloro che provano a imbarcarsi. Mustafa Rashidi viene da Berkane, un piccolo villaggio nell'est del Marocco, al confine con l'Algeria. Da qualche mese dorme all'interno del vecchio palanuoto di Mitilene, a pochi metri dalla banchina del porto. Il suo sacco a pelo se lo è sistemato sul bordo della vasca, ora vuota. La struttura ospita qualche decina di *har-raga*, come in Nord Africa si definiscono coloro che «bruciano» la frontiera. Migranti «economici» secondo la dizione corrente. «Noi siamo ai margini dei margini – sorride Mustafa –. Non fuggiamo da una guerra, come i siriani o i curdi. Dunque non abbiamo alcuna *chance* di richiedere l'asilo. E non abbiamo soldi per pagare un trafficante e salire nella stiva del traghetto per il Pireo. Ma ci arrangiamo lo stesso. Chi vive ai margini sa come fare». ■





NOTA N. 47

LA DICHIARAZIONE UE-TURCHIA DEL 18 MARZO 2016

A margine del Consiglio europeo del 17 e 18 marzo 2016 si è svolta una nuova riunione fra i Capi di Stato e di governo dell'UE e il Primo Ministro turco Davutoğlu al fine di approfondire le relazioni Turchia-UE, affrontare la crisi migratoria e dare concreta attuazione e interpretazione alle misure concordate nella precedente Dichiarazione del 7 marzo 2016.

Nella [Dichiarazione](#) adottata al termine della riunione, La Turchia e l'Unione europea hanno riconfermato l'impegno ad attuare il [piano d'azione](#) comune attivato il 29 novembre 2015. Hanno altresì ribadito quanto convenuto nella [Dichiarazione del 7 marzo](#), per quanto concerne in particolare:

- il rapido rimpatrio in Turchia di tutti i migranti non bisognosi di protezione internazionale che hanno compiuto la traversata dalla Turchia alla Grecia e di tutti i migranti irregolari intercettati nelle acque turche;
- l'intensificazione delle misure contro i trafficanti di migranti e le attività della NATO nel mar Egeo.

La Turchia e l'UE hanno riconosciuto la necessità di ulteriori sforzi per porre fine alla migrazione irregolare dalla Turchia verso l'UE, smantellare il modello di attività dei trafficanti e offrire ai migranti un'alternativa al mettere a rischio la propria vita.

Per conseguire questi obiettivi sono stati quindi concordati i seguenti punti d'azione:

- 1. 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**

In occasione del vertice UE-Turchia del 7 marzo la Turchia si era impegnata ad attuare l'accordo bilaterale greco-turco in materia di riammissione al fine di accettare il rapido ritorno, a spese dell'Unione europea, di tutti i nuovi migranti irregolari che hanno compiuto la traversata dalla Turchia alla Grecia.

La Dichiarazione del 18 marzo ha ribadito tale impegno, con decorrenza dal 20 marzo 2016. Viene tuttavia precisato che:

- tutti i migranti saranno protetti **in conformità delle pertinenti norme del diritto internazionale**, oltre che del diritto dell'UE, e nel **rispetto del principio di *non-refoulement***;
- la misura prevista sarà **temporanea e straordinaria**, allo scopo di porre fine alle sofferenze umane e ristabilire l'ordine pubblico;

- i migranti che giungeranno sulle isole greche saranno **debitamente registrati** e **qualsiasi domanda d'asilo sarà trattata individualmente** dalle autorità greche conformemente alla direttiva sulle procedure d'asilo (su cui vd. *infra*), in cooperazione con l'UNHCR. Dovrà inoltre essere assicurato il rimpatrio in Turchia di tutti i migranti che non faranno domanda d'asilo o la cui domanda sia ritenuta "infondata" o "non ammissibile" ai sensi di tale direttiva.

Al fine di agevolare il corretto funzionamento di quanto concordato, la Turchia e la Grecia saranno assistite dalle istituzioni e agenzie dell'UE, anche attraverso accordi bilaterali, che prevedano fra l'altro la presenza di funzionari turchi sulle isole greche e di funzionari greci in Turchia dal 20 marzo 2016.

Viene infine ribadito quanto già convenuto in merito ai costi delle operazioni di rimpatrio, che saranno a carico dell'Unione.

Il riferimento al rispetto delle norme del diritto internazionale, oltre che di quello dell'Unione, e del principio di non respingimento, nonché all'obbligo di un trattamento individuale delle domande di asilo, intende rispondere alle perplessità manifestate in particolare dall'UNHCR e da alcuni rappresentanti del Parlamento europeo, per quanto concerne più specificamente il punto 1 della Dichiarazione UE-Turchia del 7 marzo, ovvero il rientro in Turchia di tutti i migranti irregolari che hanno compiuto la traversata dalla Turchia alle isole greche.

I profili di diritto internazionale

I rilievi formulati in sede internazionale hanno riguardato **i profili di incompatibilità con la Convenzione di Ginevra sullo statuto dei rifugiati**. L'articolo 33 della Convenzione vieta il respingimento di un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche. Ciò si riferisce principalmente al Paese dal quale l'individuo è fuggito, ma comprende anche ogni altro territorio dove sia esposto a una minaccia analoga. Inoltre, **l'articolo 4 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e l'articolo 19 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea vietano le espulsioni collettive**.

La Turchia applica la Convenzione di Ginevra, ma con limitazioni basate su criteri geografici. Più precisamente, **lo status di rifugiato viene concesso dalla Turchia solo a richiedenti asilo provenienti dall'Europa**¹, mentre ai rifugiati provenienti da altre aree, inclusa la Siria, viene concessa solo una protezione temporanea. Questo potrebbe far ritenere illegittimi i trasferimenti dall'Unione europea, in particolare dalla Grecia, verso uno Stato che non applica integralmente gli obblighi derivanti dalla Convenzione di Ginevra.

Va inoltre considerato che il divieto di *refoulement* ha assunto nel diritto internazionale consuetudinario il valore di norma imperativa (*jus cogens*), diventando, così, un limite che tutti gli Stati sono tenuti a rispettare, a prescindere dalla loro adesione alla Convenzione di Ginevra.

I profili di diritto dell'Unione

Pur applicando la Turchia in modo solo parziale la Convenzione di Ginevra, **il trasferimento di richiedenti protezione internazionale potrebbe essere comunque giustificato da quanto previsto nel regime comune in materia di asilo dell'UE**.

A tal proposito, in vista del Consiglio europeo, il 16 marzo la Commissione europea ha pubblicato la comunicazione dal titolo "Prossime fasi operative della cooperazione UE-Turchia in materia di migrazione" ([COM\(2016\)166](#)), con la quale ha inteso fornire raggugli su come applicare quanto convenuto nella Dichiarazione del 7 marzo 2016, "sfruttando appieno il potenziale della cooperazione UE-Turchia e rispettando al tempo stesso il diritto europeo e internazionale".

¹ Cfr. articolo 1 della Convenzione: persone divenute rifugiate in seguito ad "avvenimenti accaduti in Europa" e non anche "altrove".

È necessario, per una piena comprensione della legislazione europea in materia, distinguere con chiarezza i tre concetti di "**paese terzo sicuro**", "**paese terzo europeo sicuro**" e "**paese di origine sicuro**".

Per quanto concerne il primo dei tre concetti, la [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 ("**direttiva procedure**") stabilisce che **gli Stati membri hanno la possibilità di non esaminare nel merito una domanda di asilo quando, a motivo di un legame sufficiente con un paese terzo sicuro, il richiedente può invece cercare protezione in detto Stato.**

In presenza delle condizioni necessarie, la disposizione consente quindi agli Stati membri di chiudere la procedura di asilo e di rimpatriare il richiedente asilo verso il paese terzo in questione.

Non tutti gli Stati membri dell'UE hanno finora previsto l'applicazione di questa possibilità nella loro legislazione nazionale, o lo hanno fatto in condizioni limitative. Come riferito dalla Commissione, in occasione di una conferenza stampa tenutasi il 5 febbraio 2016, il ministro greco dell'Interno Kouroumplis ha dichiarato che la **Grecia ritiene la Turchia un "paese terzo di transito sicuro"**.

Il concetto di "**paese terzo sicuro**" è definito all'art. 38 della direttiva procedure.

In base a tale articolo, gli Stati membri possono applicare il concetto di paese terzo sicuro solo se le autorità competenti hanno accertato che nel paese in questione una persona richiedente protezione internazionale riceverà un trattamento conforme ai seguenti criteri:

1. non sussistono **minacce alla vita e libertà** del richiedente per le ragioni di cui alla Convenzione di Ginevra (ragioni di razza, religione, nazionalità, opinioni politiche o appartenenza a un determinato gruppo sociale);
2. non sussiste il **rischio di danno grave** di cui alla direttiva 2011/95/UE ("direttiva qualifiche");
3. è rispettato il **principio di non respingimento**;
4. è osservato il divieto di allontanamento, sancito dal diritto internazionale, in violazione del diritto a non subire torture o trattamenti crudeli, disumani o degradanti;
5. esiste la **possibilità di chiedere lo status di rifugiato** e, per chi è riconosciuto come rifugiato, di ottenere protezione in conformità della Convenzione di Ginevra².

D'altra parte, per determinati paesi europei di origine o provenienza, che rispettano norme particolarmente elevate in materia di diritti dell'uomo e di protezione dei rifugiati, la direttiva consente agli Stati membri di non procedere all'esame o all'esame completo delle domande di protezione internazionale dei richiedenti che entrano nel loro territorio in provenienza da tali paesi europei. I suddetti paesi rientrano nel concetto di "**paese terzo europeo sicuro**", di cui all'art. 39 della direttiva, e possono essere considerati tali se:

1. **hanno ratificato la Convenzione di Ginevra "senza limitazioni geografiche"**;
2. dispongono di una procedura di asilo prescritta per legge;
3. hanno ratificato la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Il concetto di "paese terzo sicuro" va infine distinto dal concetto di "**paese di origine sicuro**". A norma dell'art. 36 della direttiva, un paese terzo può essere considerato paese di origine sicuro per un determinato richiedente, previo esame individuale della domanda, solo se questi ha la cittadinanza di quel paese o è un apolide che in precedenza soggiornava in quel paese.

² Nella citata comunicazione, la Commissione afferma che le domande di asilo possono essere considerate inammissibili anche se una persona è già stata riconosciuta quale rifugiato o godrebbe comunque di sufficiente protezione nel "paese di primo asilo", di cui all'art. 38 della direttiva.

E' attualmente al vaglio delle istituzioni europee una "**proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un elenco comune dell'UE di Paesi di origine sicuri** ai fini della direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca della protezione internazionale, e che modifica la direttiva 2013/32/UE" ([COM\(2015\) 452](#)), del 9 settembre 2015.

La proposta intende consentire un esame più rapido delle domande di asilo di candidati provenienti da paesi che tutta l'Unione considera sicuri e accelerarne il rimpatrio qualora la valutazione individuale della domanda confermi che non sussistono le condizioni per la concessione dell'asilo.

Consente inoltre agli Stati membri di applicare specifiche norme procedurali accelerate se il richiedente è cittadino di un paese (o apolide in relazione a un paese terzo di precedente residenza abituale) che è stato designato come paese d'origine sicuro dal diritto nazionale e che può essere considerato sicuro per il richiedente in funzione delle sue particolari circostanze.

La proposta si riferisce dunque alla nazionalità dei potenziali richiedenti protezione internazionale e non ai paesi di transito.

Nella lista dei paesi di origine sicuri proposti dalla Commissione figurano Albania, Bosnia Erzegovina, ex Repubblica jugoslava di Macedonia, Kosovo, Montenegro, Serbia e Turchia. **Va peraltro rilevato che, in sede di primo esame della proposta di regolamento, alcuni Stati membri hanno manifestato delle perplessità sull'inclusione della Turchia in tale lista, e che l'iter della proposta stessa ha subito un forte rallentamento.**

2. 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.

Secondo quanto già stabilito nella Dichiarazione del 7 marzo, viene ribadito che l'impegno di riammissione in Turchia di siriani rimpatriati dalle isole greche è collegato all'impegno degli Stati membri a consentire il reinsediamento di un equivalente numero di siriani dalla Turchia all'Unione europea.

La presente Dichiarazione specifica, tuttavia, che tale principio dovrà tenere conto dei criteri di vulnerabilità delle Nazioni Unite e che:

- a garanzia della sua attuazione dovrà essere istituito un meccanismo, con l'assistenza della Commissione, delle agenzie dell'UE e di altri Stati membri nonché dell'UNHCR, a decorrere dallo stesso giorno dell'avvio dei rimpatri;
- la priorità sarà accordata ai migranti che precedentemente non siano entrati o non abbiano tentato di entrare nell'UE in modo irregolare;
- il reinsediamento si svolgerà, in primo luogo, assolvendo agli impegni assunti dagli Stati membri nelle conclusioni dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio il 20 luglio 2015 (su cui vd. *infra*);
- a qualsiasi ulteriore bisogno di reinsediamento si provvederà mediante un analogo **accordo volontario fino a un limite di 54.000 persone aggiuntive**. Al riguardo, viene sottolineato che i membri del Consiglio europeo hanno accolto con favore l'intenzione della Commissione di proporre una modifica alla decisione del 22 settembre 2015 sulla ricollocazione (vedi *infra*), affinché qualsiasi impegno in termini di reinsediamenti assunto

nel quadro di tale accordo possa essere dedotto dai posti non assegnati ai sensi della decisione³.

Misure finalizzate alla ricollocazione e al reinsediamento sono state **annunciate dalla Commissione europea nell'Agenda europea sulla migrazione**, presentata il 13 maggio 2015⁴ con l'intento sia di fornire una risposta immediata alla situazione di crisi nel Mediterraneo, che di indicare le iniziative a medio e lungo termine per giungere a soluzioni strutturali che consentano di gestire meglio la migrazione in tutti i suoi aspetti.

La ricollocazione e il reinsediamento sono azioni ben distinte. Secondo la definizione che ne dà la stessa Commissione europea:

- **la ricollocazione è il trasferimento di persone che necessitano o già godono di una forma di protezione internazionale in uno Stato membro dell'UE, in un altro Stato membro dell'UE in cui otterranno una protezione analoga;**
- **il reinsediamento è il trasferimento di cittadini di paesi terzi o apolidi, riconosciuti bisognosi di protezione internazionale, in uno Stato membro dell'UE in cui sono ammessi per motivi umanitari o come rifugiati.**

Reinsediamento

Nell'Agenda europea sulla migrazione, la Commissione ha annoverato fra le risposte da dare alla crisi migratoria in atto, oltre alla ricollocazione delle persone già presenti nell'UE, anche il reinsediamento, quale approccio comune in grado di aiutare gli sfollati con evidente bisogno di protezione internazionale.

La Commissione ha inoltre ricordato che questa è una responsabilità comune della comunità internazionale e che è affidato all'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) il compito di indicare le situazioni in cui non sono garantite le condizioni di sicurezza per rimanere nel proprio paese. L'UNHCR ha approvato per l'UE un obiettivo di reinsediamento di 20.000 persone l'anno fino al 2020⁵.

La "[raccomandazione \(UE\) 2015/914](#) della Commissione, dell'8 giugno 2015, relativa a un programma di reinsediamento europeo" ha invitato gli Stati membri a reinsediare, in un periodo di due anni, 20.000 persone provenienti da paesi non appartenenti all'UE e con evidente bisogno di protezione internazionale secondo l'UNHCR.

In occasione del Consiglio Giustizia e affari interni (GAI) del 20 luglio 2015, i ministri hanno trovato un accordo in merito al reinsediamento, attraverso programmi multilaterali e nazionali, di **22.504 persone** provenienti da paesi extra-UE e in evidente bisogno di protezione internazionale e hanno accolto con favore la disponibilità degli Stati associati a partecipare agli sforzi in tal senso.

Sulla scia di tale raccomandazione, e come indicato nel Programma di lavoro per il 2016, la Commissione intende presentare una **proposta relativa a un sistema strutturato di reinsediamento dei rifugiati** per il periodo successivo al 2016.

Sulla base delle informazioni pervenute dagli Stati partecipanti⁶ risulta tuttavia che fino al 15 marzo sono state reinsediate solo **4.555** persone, così distribuite: Austria (1.395)⁷, Belgio (212),

³ Nella Dichiarazione viene, inoltre, affermato che il meccanismo in questione dovrà essere riesaminato nel caso in cui tali accordi non soddisfino l'obiettivo di porre fine alla migrazione irregolare e il numero dei rimpatri si avvicini ai numeri di cui sopra, o interrotto, se il numero dei rimpatri sia superiore.

⁴ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni "Agenda europea sulla migrazione" (COM(2015) 240). Per approfondimenti, si rimanda al Dossier n. 238-bis "L'Agenda europea sulla migrazione: stato di attuazione e prossime tappe", a cura del Servizio Studi del Senato della Repubblica.

⁵ Dichiarazione del Direttore aggiunto dell'UNHCR, Relazione sui reinsediamenti, riunione del comitato permanente della commissione esecutiva del programma dell'Alto commissariato, Ginevra, 2012.

⁶ Relazione sulla ricollocazione e sul reinsediamento, del 16 marzo 2016 (COM(2016)165).

Repubblica ceca (52), Francia (15)⁸, Irlanda (251), **Italia (96)**, Liechtenstein (20), Paesi Bassi (231), Norvegia (6)⁹, Regno Unito (1.864), Svizzera (413).

Ricollocazione

La ricollocazione è stata preannunciata nell'Agenda europea sulla migrazione come misura di emergenza per far fronte al gran numero di migranti in arrivo nell'UE. La Commissione ha, infatti, proposto di attivare il **sistema di risposta di emergenza previsto dall'articolo 78, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea** (TFUE), attraverso un meccanismo temporaneo per la distribuzione delle persone con evidente bisogno di protezione internazionale, al fine di garantire la partecipazione "equa ed equilibrata di tutti gli Stati membri allo sforzo comune" (l'articolo prevede una procedura legislativa speciale nel caso in cui uno o più Stati membri debbano affrontare una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi. In tal caso il Consiglio, su proposta della Commissione europea, può adottare misure temporanee a beneficio dello Stato membro o degli Stati membri interessati, deliberando a maggioranza qualificata, previa consultazione del Parlamento europeo). In base a tale meccanismo, lo Stato membro di accoglienza sarà competente per l'esame della domanda secondo le norme e le garanzie vigenti. La chiave di redistribuzione proposta è stabilita su criteri quali il PIL, la popolazione, il tasso di disoccupazione e il numero passato di richiedenti asilo e di rifugiati reinsediati.

Ad oggi, sono operativi i due programmi di emergenza per il **ricollocamento di 160.000 persone** in evidente bisogno di protezione internazionale, attraverso:

- la "[decisione \(UE\) 2015/1523](#), del 14 settembre 2015, che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia", la quale prevede un meccanismo di ricollocazione temporanea ed eccezionale, su un periodo di due anni, di 40.000 richiedenti con evidente bisogno di protezione internazionale, di cui 24.000 dall'Italia e 16.000 dalla Grecia;
- la "[decisione \(UE\) 2015/1601](#), del 22 settembre 2015, che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia", la quale prevede che 120.000 richiedenti vengano ricollocati negli altri Stati membri, di cui 15.600 dall'Italia, 54.000 dalla Grecia e, a decorrere dal 26 settembre 2016, 54.000 proporzionalmente dall'Italia e dalla Grecia (la decisione specifica che, entro la stessa data, la Commissione potrà presentare proposte volte a modificare il meccanismo di ricollocazione, se giustificato dall'evoluzione della situazione sul terreno nonché dall'evoluzione della pressione sugli Stati membri, in particolare gli Stati membri in prima linea).

Nella "**Prima relazione sulla ricollocazione e il reinsediamento**", presentata il 16 marzo 2016 (COM(2016)165), la Commissione riferisce tuttavia che gli Stati membri hanno formalizzato la messa a disposizione di 3.723 posti e sono state ricollocate 937 persone (di cui 368 dall'Italia e 569 dalla Grecia)¹⁰. Tre Stati membri (Croazia, Ungheria e Slovacchia) non hanno reso ancora disponibile nessun posto di ricollocazione.

Per quanto riguarda in particolare **l'Italia**, la ricollocazione procede a un ritmo di gran lunga inferiore a quello necessario:

- in totale sono stati ricollocati 368 richiedenti asilo;
- solo 19 Stati membri hanno reso disponibili posti per la ricollocazione, impegnandosi ad accogliere 1.473 persone, mentre 20 Stati membri hanno nominato ufficiali di collegamento per coadiuvare il processo sul campo¹¹ (la bassa percentuale è dovuta in gran parte al fatto che fra i migranti giunti in Italia pochi sono ammissibili alla ricollocazione).

⁷ Inclusi i ricongiungimenti familiari e i casi di reinsediamento previsti dal programma austriaco di accoglienza umanitaria.

⁸ La Francia ha selezionato altre 460 persone da reinsediare dalla Giordania e dal Libano, che ancora non sono state trasferite.

⁹ La Norvegia ha accettato di reinsediare altre 1.500 persone, che non sono ancora state trasferite.

¹⁰ Cifre al 15 marzo 2016.

¹¹ Come riferito nella comunicazione "**sullo stato di attuazione delle azioni prioritarie intraprese nel quadro dell'Agenda europea sulla migrazione**", presentata il 10 febbraio 2016 (COM(2016)85).

Le misure temporanee per la ricollocazione dovrebbero portare, come preannunciato nell'Agenda europea sulla migrazione, a una soluzione duratura: la Commissione ritiene, infatti, che l'Unione europea necessiti di un sistema permanente per condividere fra gli Stati membri la responsabilità dei numerosi rifugiati e richiedenti asilo.

Il 9 settembre 2015 la Commissione ha quindi presentato una "**proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un meccanismo di ricollocazione in caso di crisi** e modifica il regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide" ([COM\(2015\)450](#)).

La proposta intende modificare il regolamento (UE) n. 604/2013 (cd. Regolamento Dublino III) attraverso l'istituzione di un meccanismo di ricollocazione di crisi quale quadro permanente in grado di gestire in modo strutturale ed efficace le situazioni critiche nel settore dell'asilo. A tal fine, conferisce alla Commissione europea il potere di adottare atti delegati, a norma dell'art. 290 del TFUE, finalizzati all'attivazione del meccanismo di ricollocazione di crisi nonché alla sospensione dello stesso nei confronti di uno specifico Stato membro. La proposta è attualmente all'esame del gruppo Asilo del Consiglio dell'UE dove l'iter negoziale risulta ostacolato dalle perplessità manifestate da molti Stati membri circa l'opportunità di far avanzare i lavori sul meccanismo permanente di ricollocazione prima di disporre di una valutazione dei meccanismi temporanei di ricollocazione.

Per rispondere alle richieste di Svezia e Austria per una sospensione temporanea dei rispettivi obblighi di ricollocazione, la Commissione ha inoltre presentato:

- una proposta di decisione del Consiglio che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio della **Svezia** ([COM\(2016\)80](#)), del 15 dicembre 2015, che sospende per un anno gli obblighi in capo alla Svezia in quanto Stato di ricollocazione ai sensi della decisione (UE) 2015/1523 del Consiglio e (UE) 2015/1601 del Consiglio (*la proposta è tuttora in fase di discussione da parte del Consiglio e del Parlamento europeo*);
- una proposta di decisione di esecuzione del Consiglio relativa alla sospensione temporanea della ricollocazione del 30% dei richiedenti assegnati all'**Austria** a norma della decisione (UE) 2015/1601 del Consiglio ([COM\(2015\)677](#)), del 10 febbraio 2016 (*la decisione è stata adottata dal Consiglio il 10 marzo 2016, consentendo quindi all'Austria di beneficiare di una sospensione di un anno per la ricollocazione di 1.065 richiedenti*).

Gli altri punti della Dichiarazione

Come già previsto dalla Dichiarazione del 7 marzo - e in attuazione del piano d'azione UE-Turchia - la Dichiarazione adottata a margine del Consiglio europeo prevede una serie di misure e adempimenti volti ad assicurare:

- **un'accelerazione della tabella di marcia sulla liberalizzazione dei visti;**
- **una più rapida erogazione dei fondi assegnati alla Turchia nel quadro dello strumento per i rifugiati;**
- **l'impegno reciproco tra UE e Turchia per un rilancio del processo di adesione.**

<p>3. Accelerare l'attuazione della tabella di marcia per la liberalizzazione dei visti con tutti gli Stati membri in vista della soppressione dell'obbligo del visto per i cittadini turchi al più tardi entro la fine del giugno 2016</p>

L'accelerazione della tabella di marcia e la finalizzazione di un accordo in tema di liberalizzazione dei visti è condizionata al pieno rispetto dei parametri di riferimento individuati e concordati dalle parti, e che riguardano in particolare settori quali la sicurezza dei documenti, la gestione delle frontiere, la lotta alla criminalità organizzata e alla corruzione e la tutela dei diritti fondamentali.

La Turchia è pertanto invitata ad adottare "**le misure necessarie per soddisfare gli obblighi rimanenti al fine di consentire alla Commissione di formulare, a seguito della necessaria**

valutazione della conformità ai parametri di riferimento, una proposta adeguata entro la fine di aprile, sulla cui base il Parlamento europeo e il Consiglio possano prendere una decisione definitiva".

I negoziati tra Unione europea e Turchia per la liberalizzazione dei visti per i cittadini turchi in viaggio verso l'area Schengen per brevi periodi **sono stati avviati nel dicembre 2013**, contestualmente alla firma, da parte del Commissario agli affari interni dell'UE, Cecilia Malmstrom, e del Ministro degli interni turco Guler Muammer, dell'**accordo di riammissione tra Unione europea e Turchia**, poi ratificato dal Parlamento turco il 26 giugno 2014 ed entrato in vigore il 1° ottobre dello stesso anno.

L'accordo di riammissione stabilisce, su base di reciprocità, procedure per la riammissione di persone entrate (o soggiornanti) in modo irregolare nel territorio di una delle parti firmatarie e provenienti dall'altra, **e consente pertanto che gli immigrati entrati (o soggiornanti) illegalmente nell'Unione attraverso la frontiera turca siano riaccettati dalla Turchia qualora espulsi da uno Stato membro.**

Esso si applica dunque sia a cittadini degli Stati membri dell'UE e della Turchia, sia a tutti gli altri soggetti (cittadini di paesi terzi e apolidi) che entrino o soggiornino irregolarmente sul territorio di una parte firmataria e provengano direttamente dal territorio dell'altra.

Va ricordato che l'effettiva e piena attuazione dell'accordo di riammissione è considerata dall'UE una delle precondizioni essenziali per compiere progressi nella tabella di marcia per la liberalizzazione dei visti.

4. Accelerare l'erogazione, per assicurare il finanziamento di una prima serie di progetti entro la fine di marzo, dei 3 miliardi di EUR inizialmente stanziati, e mobilitare, una volta che tali risorse siano state pienamente utilizzate, ulteriori finanziamenti per altri tre miliardi di euro entro la fine del 2018

Lo stanziamento di tre miliardi di euro a favore della Turchia (di cui 2,5 a carico degli Stati membri, e 500 milioni a carico del bilancio UE) rappresenta il plafond per l'attuazione del Piano d'azione concordato da Unione europea e Turchia il 15 ottobre 2015.

Il Piano d'azione è articolato in due sezioni: **sostegno ai rifugiati e alle comunità che li ospitano in Turchia e rafforzamento della cooperazione al fine di prevenire i flussi migratori irregolari verso l'Unione europea.**

Nella Dichiarazione adottata al termine dell'incontro del 25 novembre 2015 tra Capi di Stato e di Governo dell'UE e delegazione del governo turco, era stato ribadito l'impegno a fornire assistenza umanitaria "immediata e continua" in Turchia, estendendo in modo significativo il sostegno finanziario globale dell'Unione a partire da una tranche di tre miliardi di risorse "interamente aggiuntive".

Già il 21 gennaio 2016, a margine del Forum economico mondiale di Davos, il Primo ministro turco Davutoglu aveva dichiarato **come lo stanziamento di tre miliardi non fosse sufficiente per far fronte alla crisi dei rifugiati**: posizione ribadita in occasione della riunione del 7 marzo, e parzialmente accolta nella Dichiarazione adottata al termine del Vertice, nella quale, peraltro, ci si limitava ad accennare alla necessità di "prendere una decisione" in merito a un ulteriore finanziamento.

Nella Dichiarazione del 18 marzo viene invece reso esplicito l'impegno a mobilitare ulteriori tre miliardi, seppure **solo una volta che la prima tranche di finanziamenti sia stata quasi completamente utilizzata e finalizzata a precisi progetti e obiettivi.**

Gli ulteriori progetti a beneficio delle persone oggetto di protezione temporanea dovranno essere identificati, **con il tempestivo contributo della Turchia**, entro la fine di marzo, e insistere in settori quali **la salute, l'istruzione, le infrastrutture, l'alimentazione e altre spese di sostentamento.**

5. Rilanciare il processo di adesione della Turchia all'Unione europea, aprendo in aprile un nuovo capitolo negoziale (capitolo n. 33: Disposizioni finanziarie e di bilancio)

La Turchia ha ottenuto lo *status* di paese candidato dal Consiglio europeo di Helsinki del 3 dicembre 1999 e ha avviato i negoziati di adesione il 3 ottobre 2005.

I negoziati si articolano in 35 capitoli, divisi per politica. **Allo stato attuale sono aperti negoziati su 15 capitoli dei quali uno solo (scienza e ricerca) è stato concluso.**

Sono aperti al momento i seguenti capitoli: impresa e politica industriale; controllo finanziario e statistica; reti transeuropee; salute e protezione dei consumatori; diritto delle imprese e proprietà intellettuale; libera circolazione dei capitali; società dell'informazione; fiscalità; ambiente; sicurezza alimentare e politica regionale.

Il Consiglio europeo del 15 ottobre 2015, nell'ambito delle misure volte a rafforzare la cooperazione con i paesi terzi per contenere i flussi migratori, ha sottolineato la necessità di rilanciare il processo di adesione della Turchia all'UE "al fine di compiere progressi nei negoziati": orientamento ribadito dalla Dichiarazione UE-Turchia del 25 novembre 2015, **con l'impegno delle parti a completare entro marzo 2016 il lavoro preparatorio per l'apertura di ulteriori capitoli negoziali.**

Il quindicesimo capitolo, relativo alla politica economica e monetaria, è stato aperto il 14 dicembre 2015, e la Commissione europea aveva manifestato l'intenzione di concentrare le discussioni con la controparte **sull'apertura dei capitoli 23 e 24, relativi rispettivamente al sistema giudiziario e ai diritti fondamentali.**

Sulla base della Dichiarazione del 18 marzo, **la Commissione europea dovrà presentare entro il mese di aprile una proposta relativa al capitolo 33, mentre i lavori preparatori per l'apertura di altri capitoli continueranno a ritmo accelerato, "fatte salve le posizioni degli Stati membri in conformità delle norme esistenti".**

Restano invece sospesi - in conseguenza della mancata applicazione del Protocollo di Ankara nei confronti della Repubblica di Cipro e del permanere di misure discriminatorie verso quest'ultima in tema di libera circolazione delle merci - i seguenti otto capitoli negoziali: libera circolazione delle merci, diritto di stabilimento e libera prestazione dei servizi, servizi finanziari, agricoltura e sviluppo rurale, pesca, politica dei trasporti, unione doganale e relazioni esterne.

Si ricorda infine come, nella sua comunicazione annuale relativa al pacchetto allargamento, presentata il 10 novembre 2015, la Commissione europea, dopo aver ribadito che nessuno dei paesi candidati sarà pronto ad aderire all'Unione nel corso del suo attuale mandato (che scade nel 2019), ha rilevato come il percorso riformatore intrapreso dalla Turchia abbia subito un arresto per lo svolgimento di ripetute procedure elettorali, l'inasprimento del confronto politico e il deterioramento della situazione della sicurezza complessiva del paese.

In particolare, la Commissione ha rilevato **significative lacune nel sistema giudiziario e nell'esercizio della libertà di espressione e riunione** (con ulteriori forme di deterioramento a inizio 2016), **mentre la risoluzione della questione curda è attualmente sospesa e sono necessari ulteriori progressi nel processo di normalizzazione delle relazioni con Cipro.**



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 europeo¹ 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 2019² 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

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

² <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 fiducia³. L'impegno dell'UE e il suo sostegno alla questione cipriota sono una *conditio sine*

³ 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**⁴ 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 Grecia⁵. 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

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

⁵ 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 alternative⁶.

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

⁶Ad 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 marcia⁷, 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 2020⁸.

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/PESC⁹, 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 preferenziali¹⁰. 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

⁷ 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.

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

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

¹⁰ 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

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 investimenti¹¹ e la **Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS)** concentrano attualmente le operazioni in Turchia sul settore privato¹².

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.

¹¹ 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.

¹² 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 conclusioni¹³ 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

¹³ <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.

Turchia: relazioni per paese 2019 e 2020

Le relazioni della Turchia con le Comunità europee/Unione europea risalgono al 1959 e annoverano pietre miliari tra cui l'accordo di associazione di Ankara (1963) e l'unione doganale (1995). La Turchia è un partner strategico fondamentale per l'UE in ambiti quali la migrazione, la sicurezza, la lotta al terrorismo e il commercio. Tuttavia nel giugno 2018, a seguito della regressione democratica osservata, il Consiglio dell'Unione europea ha deciso di sospendere i negoziati per l'adesione. Nel corso della plenaria di maggio 2021 il Parlamento europeo dovrebbe discutere una risoluzione sulla più recente relazione della Commissione sulla Turchia.

Contesto

Pur essendo candidata all'adesione all'UE, la Turchia ha scelto di allontanarsi sempre più dai valori e dalle norme europei. La concentrazione del potere politico nelle mani di Recep Tayyip Erdoğan e la regressione nei settori della democrazia, dello Stato di diritto e dei diritti fondamentali in seguito al tentato colpo di stato del 2016 hanno messo a dura prova le relazioni con l'UE e i suoi Stati membri. Le manovre aggressive di Ankara nel [Mediterraneo orientale](#), comprese le attività di trivellazione non autorizzate in acque cipriote, le esercitazioni navali minacciose e la retorica ostile nei confronti di Grecia e Cipro, rappresentano un'ulteriore fonte di tensioni. Inoltre non vi è stato alcun progresso in termini di normalizzazione delle relazioni bilaterali con Cipro. Le tensioni nel Mediterraneo orientale si sono attenuate nel 2021 con la cessazione di tali attività, consentendo all'UE di riprendere, a condizioni rigorose, il dialogo con Ankara su importanti ambiti di cooperazione tra cui l'[ammodernamento dell'unione doganale](#), il rilancio dei dialoghi ad alto livello e dei contatti interpersonali, nonché la cooperazione in materia di gestione della migrazione, in linea con la [dichiarazione UE-Turchia](#) del 2016. I negoziati di adesione sono iniziati nel 2005; finora sono stati aperti 16 capitoli negoziali su 35 e soltanto uno è stato provvisoriamente chiuso. Tuttavia l'UE si è attenuta alla decisione del [Consiglio dell'Unione europea](#) del 26 giugno 2018, che ha escluso l'apertura di nuovi capitoli. Pertanto i negoziati di adesione sono giunti a un punto morto. La Commissione europea non ha menzionato la Turchia nella sua [comunicazione](#) del febbraio 2020 sul processo di adesione.

Relazioni della Commissione europea (2019 e 2020)

Malgrado i problemi evidenziati nelle sue relazioni del [2019](#) e del [2020](#), nella sua [comunicazione congiunta](#) (con l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza) del marzo 2021 sulle relazioni UE-Turchia la Commissione ha espresso il desiderio di un'"agenda più positiva" in seguito al recente allentamento delle tensioni nel Mediterraneo orientale. Il [Consiglio europeo](#) del marzo 2021 ha invitato il Consiglio a valutare i progressi nelle relazioni UE-Turchia nel giugno 2021. Per quanto concerne l'assistenza finanziaria bilaterale, l'UE ha fortemente ridotto i finanziamenti del suo strumento di assistenza preadesione (IPA), assegnando alla Turchia 168,2 milioni di EUR nel 2020 (rispetto ai 3,5 miliardi di EUR dell'IPA II per il periodo 2014-2020). Attualmente l'assistenza copre principalmente le azioni relative ai diritti fondamentali, all'istruzione e al sostegno alla società civile. Inoltre la Turchia ha ricevuto aiuti dell'UE per un totale di circa 6 miliardi di EUR nell'ambito dello [strumento dell'UE per i rifugiati in Turchia](#) lanciato nel 2016 e [prorogato](#) fino al 2022.

Posizione del Parlamento europeo

Il 13 aprile 2021 la commissione per gli affari esteri del Parlamento europeo (AFET) ha approvato la sua [proposta di risoluzione](#) sulle relazioni della Commissione. In tale proposta la commissione ha chiesto alla Turchia di dimostrare in modo credibile la sincerità del suo impegno a rafforzare le relazioni con l'UE e ha sottolineato che un ammodernamento dell'unione doganale potrebbe essere vantaggioso per entrambe le parti e manterrebbe la Turchia ancorata all'UE da un punto di vista economico e normativo. Lo Stato di diritto, i valori democratici e i diritti delle donne rimangono preoccupazioni centrali. La commissione ha criticato il [recesso](#) della Turchia, annunciato nel marzo 2021, dalla Convenzione di Istanbul del Consiglio d'Europa sulla prevenzione della violenza nei confronti delle donne, ma, su un versante più positivo, ha

evidenziato che la Turchia ospita attualmente circa 4 milioni di [rifugiati](#). Nel 2021 il Parlamento ha avviato la valutazione politica dei programmi di sostegno ai rifugiati nell'ambito dei fondi fiduciari dell'UE.

Relazione di iniziativa: [2019/2176\(INI\)](#); commissione competente per il merito: AFET; relatore: Nacho Sánchez Amor (S&D, Spagna).





Kosovo, terra antoniana

testo e foto di **Andrea Semplici**

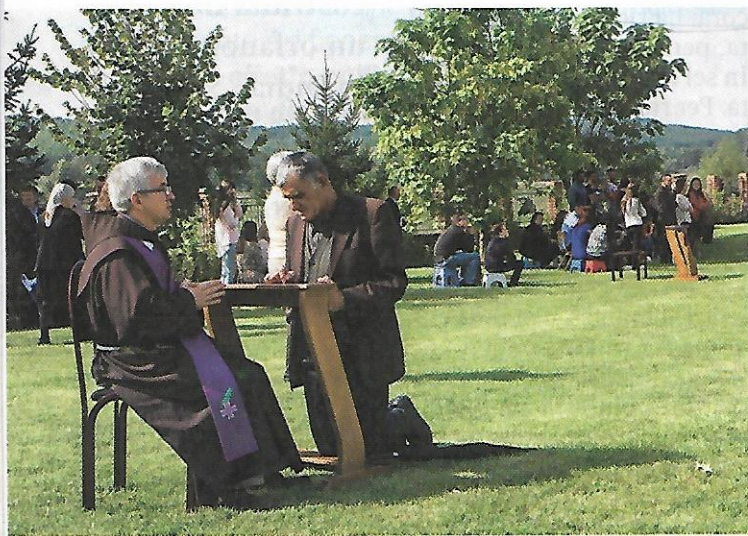
Alla scoperta del Paese europeo più giovane, per la geografia e l'anagrafe. Eppure qui la devozione antoniana è profonda e radicata, intrecciata all'identità nazionale, e coinvolge non solo cattolici.

Avviso sul display del mio cellulare: «Benvenuto in Slovenia». Dove sono atterrato? Ero certo di essere appena arrivato in Kosovo e gli sloveni mi suggeriscono subito di scegliere la loro compagnia telefonica. E invece io, per contraddizione, decido per l'operatore di Monaco. Il Kosovo, Paese balcanico incastrato tra l'Albania e la Serbia, tra la Macedonia e il Montenegro, indipendente da appena otto anni, non ha una sua compagnia telefonica: si passa attraverso Lubiana o Montecarlo. Per i numeri fissi, e questo è peggio, siamo in Serbia, il Paese che non vuole avallare l'indipendenza della sua antica provincia. Benvenuti in Kosovo, dunque. Su 193 Paesi delle Nazioni Unite, 115 lo riconoscono. Oltre la Serbia, mancano la Russia, la Cina e cinque Stati dell'Unione europea (Spagna,

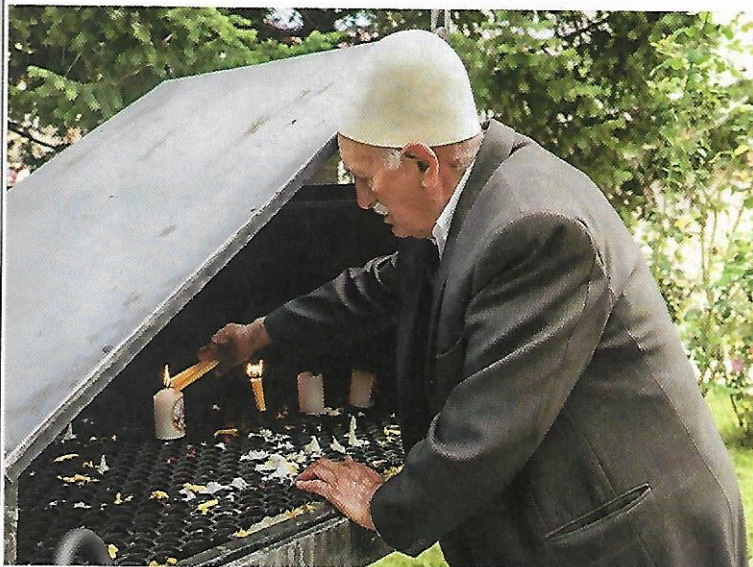
Grecia, Slovacchia, Romania e Cipro). Nemmeno il Vaticano riconosce il Kosovo, troppo fragili gli equilibri con le Chiese ortodosse di Mosca e Belgrado per creare altre tensioni. Per ora, papa Francesco, a giugno, ha ricevuto il presidente kosovaro Hashim Thaci. L'inno nazionale del Kosovo è senza parole. Per evitare ogni rischio, immagino. Non fa parte dell'Unione europea, ma usa l'euro come moneta. Mi guardo attorno, fatico a trovare la bandiera ufficiale, azzurra con sei stelle (i popoli del Kosovo) e il disegno dei suoi confini: facile da confondere con quella dell'Europa. Ovunque, appesa ai balconi, issata sul tetto dei palazzi, vi è invece l'aquila, nera e bifronte, in campo rosso. La bandiera degli albanesi. Ma pochi mesi fa, alle Olimpiadi di Rio de Janeiro ho visto la felicità negli occhi di una piccola judoka kosovara, Majlinda Kelmendi, mentre sventolava la sua bandiera ufficiale dopo aver vinto la medaglia d'oro, la prima del suo giovane Paese. E se il ministro dello sport serbo Vanja Udovicic sbottò: «Non possiamo ascoltare l'inno del Kosovo, né guardare la loro bandiera», Majlinda disse: «Il mio Paese ha due genti, spezzerò idealmente la mia medaglia in due». Il Kosovo esiste. Ora sto percorrendo la nuova autostrada che collega Pristina a Tirana: sto andando a Gjakovë, nell'Occidente. A trovare Shën Ndout, sant'Antonio e i suoi frati.

La giovane nazione di Madre Teresa

Nessuno dimentica: qui nel 1999, in tre mesi oscuri, combattè l'ultima, spaventosa, guerra del Novecento: la guerra balcanica. Tra guerriglia indipendentista e l'esercito serbo. Ottocentocinquanta albanesi kosovari in una feroce pulizia etnica, in venti Nato, 78 giorni di lutto sulla Serbia. Una guerra perfetta che purta non fu: oltre 13 mila morti, in gran parte civili albanesi, 20 mila donne stuprate, migliaia di scomparsi, tre 1.600 mai ritrovati – le e più albanesi, cinquecento serbi –. Infine, un accordo sperato che sancì il controllo Onu sul Paese. È la soluzione del Kosovo dalla Serbia. Controesodo della nazione serba. A Gjakovë, una migliaia di serbi, gi solo quattro o cinque ne anziane attorno alla chiesa ortodossa. L'autostrada attraversa la zona kosovara, le montagne non un orizzonte bellissimo. Il paesaggio è una meraviglia. Ho letto libri e articoli di guerra e mi trovo dopo un'ora di volo, in un paese gentile, accogliente, e sorprendente. Cosa sono il Kosovo? Non giuro sulla fedeltà dei numeri (le fonti sono contraddittorie, molto di parte): a leggere le statistiche ufficiali, poco più di un milione e 800 mila abitanti in un territorio grandissimo.







me l'Abruzzo. È la popolazione più giovane d'Europa: un terzo sono bambini e ragazzi sotto i 14 anni, il 54 per cento della popolazione ha meno di 29 anni. Il 60 per cento di loro non ha lavoro. Il 34 per cento dei kosovari sopravvive con meno di un euro e mezzo al giorno. Il 17 per cento del Pil nazionale proviene dalle rimesse degli immigrati. I kosovari albanesi sono il 92,9 per cento, mentre i kosovari serbi, secondo il censimento del 2011, sono appena l'1,5 (ma i serbi hanno boicottato quel conteggio: dovrebbero essere attorno al 5). I musulmani sono il 95,6 per cento, i cattolici il 2,2 (poco meno di 70 mila). Questo, lo sapete, è il Paese di Madre Teresa (nata nell'attuale Macedonia, sua madre è kosovara), i suoi ritratti e le sue statue sono ovunque: fu qui, al santuario mariano di Letnicë, che in un giorno d'agosto del 1928 decise di farsi suora. Gli ortodossi dovrebbero essere circa 100 mila: sono i kosovari serbi. Il Kosovo, per la Chiesa di Belgrado, è terra sacra, luogo del primo patriarcato e di monasteri leggendari. Sulla «gloriosa sconfitta» di Kosovo Polje, la «Piana dei Merli» (quella che sto ora percorrendo), subita, nel 1389, dagli eserciti ottomani (fu l'inizio del potere turco e musulmano sui Balcani, destinato a durare fino alla prima guerra mondiale), la Serbia ha costruito il suo mito fondativo. Per gli albanesi, invece, questa è la «Dardania sacra» (è scritto sull'architrave della nuova cattedrale cattolica di Pristina), terra leggendaria, abitata, duemila anni fa, dai loro antenati. Gli albanesi sostengono di essere il più antico popolo europeo.

Ho bisogno di tenere a mente questa folla di numeri e questo intrico di storia mentre arrivo a Gjakovë. Città di pro-

vincia, terra cattolica: nel senso che qui vi sono villaggi interamente cattolici e 6 mila fedeli su 100 mila abitanti.

Il Santo da toccare di Gjakovë

Trovare la chiesa, dedicata a Pietro e Paolo, è facile: il suo doppio campanile è alto sessantacinque metri. Le due torri svettano sulla città. Chiesa immensa, dalle grandi vetrate ricostruite dopo la guerra, in gran parte con donazioni della diaspora. A cento metri di distanza, il piccolo minareto ad ago della *tekije* (tempio) di Shej Ruzhdij, luogo dell'islam sufi, è la sottile quinta scenografica delle due altissime torri campanarie. Di fronte alla grande chiesa, dietro un cancello, quasi nascosto, ecco il *kisha* e Shën Ndout, il piccolo



La rinascita del Kosovo

Nel giovane Paese che ha conosciuto l'ultima guerra balcanica, sant'Antonio è punto di riferimento, non solo per i cattolici. Lo si venera in particolare a Gjakovë (a sinistra la cappella del Santo) e a Pristina, le località cui si riferiscono le immagini del reportage. Pagina accanto, nella foto centrale, don Lush Gjergji tra Madre Teresa, Scanderbeg (patriota albanese) e Antonio.

santuario di Sant'Antonio. Accanto, il convento dove vivono quattro frati.

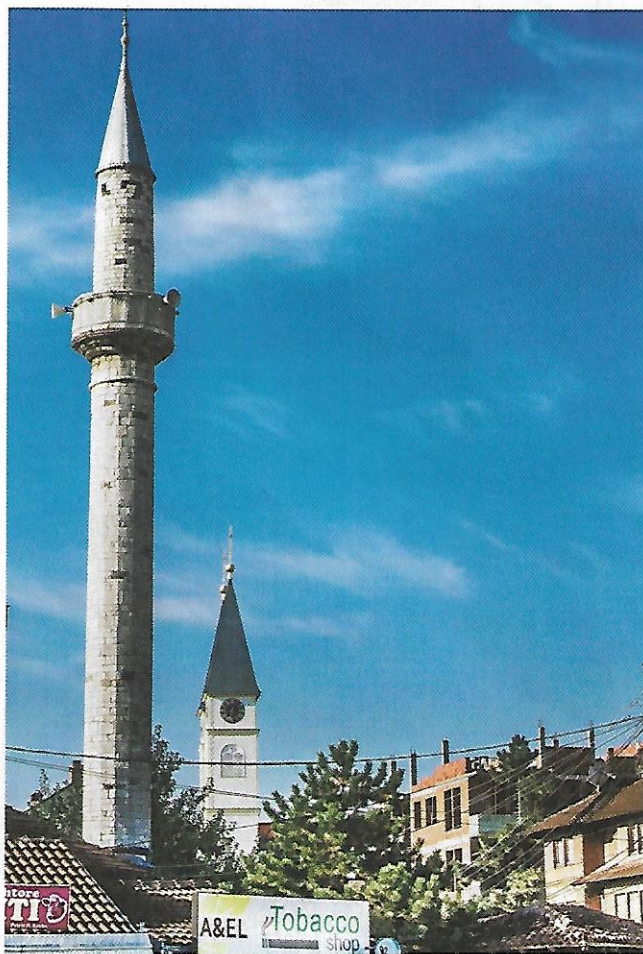
A Pristina, giorni dopo, Lush Gjergji, 67 anni, piccolo di statura ed energico, vicario del vescovo, prete amato in Kosovo, mi spiegherà: «Sant'Antonio è il santo più popolare. Venerato dai cattolici, ma a lui si rivolgono anche i musulmani. I francescani non hanno mai abbandonato il Paese, hanno resistito a cinque secoli di occupazione turca. Hanno difeso la lingua e la cultura albanese. E questo il nostro popolo lo sa». Ndue Antonio Kajtazi, 48 anni, è il rettore del santuario. Sorride e offre raki, forte e buona acquavite delle sue campagne: «Sant'Antonio è il numero uno. Siamo cresciuti nel suo culto. È l'amico capace di ascoltare ogni preghiera». Fu un francescano

trentino, Emilio Gabos, nella seconda metà dell'Ottocento, a costruire qui la prima cappella dedicata al Santo. Nel 1931, con donazioni di cattolici e musulmani, fu possibile edificare il santuario: al martedì, giorno del Santo, è meta di un andirivieni incessante di fedeli. Arrivano a coppie. Fino a buio. Vengono uomini, donne. Ragazzi e ragazze. Accendono candele di sego. Lasciano un'offerta. «La gente ha bisogno di toccare, di sfiorare la statua, di strusciarvi sopra una foto, un oggetto, un abito. Del figlio, del fidanzato, di un amico», mi dice padre Ndue. Vengono i musulmani. Non fanno il segno della croce, ma si bagnano il viso con acqua benedetta. Mettono le candele. E, mentre se ne vanno, camminano all'indietro: non si volta la schiena

al Santo. Don Lush mi racconta ridendo una storiella: «Un rom venne a pregare sant'Antonio. Si incuriosì e mi chiese: chi è il piccolino che tiene in mano? Glielo dissi. E lui: bravo e furbo, il Bambino, se ne sta comodo lì sopra».

Una buona ragione per tornare

Monika e Albana hanno 25 anni. Entrambe hanno studiato economia. Disoccupate. «Siamo diverse dai nostri genitori – raccontano –. La nostra fede è consapevole, scelta. Pregare sant'Antonio è pregare Dio, ma il Santo è più vicino. Possiamo rivolgerci a lui, sappiamo che intercederà per noi». Le loro amiche sono musulmane: «Tutti crediamo in Dio e l'amicizia è importante». Abnora, 26 anni, vie-



ne da Zym, un villaggio delle colline. Vive accanto a una grande chiesa. Insegna storia dell'arte a Prizen. «Dicono che il Santo compie tredici miracoli al giorno e allora si va a trovarlo, a parlare con lui. Non ha importanza se sei cattolico o musulmano». Tra marzo e giugno, nei Tredici martedì di sant'Antonio, a Gjakovë arrivano migliaia di pellegrini. Metà della gente di queste campagne vive all'estero, sant'Antonio è una buona ragione per tornare, per venire a trovare i parenti.

La bellezza del Kosovo, la sua stranezza, la pace e l'apprensione si confondono con questa sorprendente devozione a sant'Antonio. Padre Ndue si apre: «Attento, la guerra non è finita. Non è finita nella testa e nei cuori. Noi siamo più europei dei finlandesi e ancora non siamo in Europa. Qui non siamo a Kabul, questo è Occidente, uno dei cuori della civiltà europea».

Non credo di aver capito nulla. E allora vado a Dečan/

Dečani, monastero ortodosso di irreal bellezza, ancora oggi protetto dai soldati Nato italiani e sloveni. Trovo oltre il posto di blocco, una pace ascetica: i monaci mi offrono caffè e limonata. Entro in una delle cento *tekije* di Gjakovë e una donna appare con un piccolo vassoio: un bicchier d'acqua e biscotti al cioccolato. Alla moschea di Prizen, un uomo mi invita a rimanere per la preghiera. Nella chiesa di sant'Antonio, a Binça, nel Sud-est del Paese (qui don Lush è stato parroco per venti anni), vi è un ritratto di Atenagora, patriarca ortodosso della chiesa di Costantinopoli: fu lui, con Paolo VI, a cancellare, dopo quasi mille anni, le scomuniche reciproche. Infine, vado a cena da una famiglia musulmana di Gjakovë: bevo *raki* fabbricata da un mercante sufi e mangio salsicce alla brace. Insomma, non ho capito davvero nulla del Kosovo. Ma Antonio si è scelto una bella terra per farsi amare.



QUESTIONI DI POLITICA

RITANNA ARMENI

Un Paese per vecchi

L'Italia non è un Paese per giovani. Non lo è se molti di loro scelgono di lasciarla e di emigrare altrove in Europa. Gli ultimi dati forniti dal rapporto «Italiani nel mondo» della Fondazione Migrantes (e confermati da molti altri istituti di ricerca) li danno in continuo aumento. Anno dopo anno, in numero sempre maggiore, i giovani e le giovani italiane scelgono di andare all'estero. Hanno tra i 18 e i 34 anni, vengono dal Sud, ma non solo, anche dalla Lombardia e dal Veneto, e preferiscono la Germania o il Regno Unito. Non sono «cervelli in fuga», ma semplici diplomati e laureati che pensano a una vita migliore fuori dal loro Paese.

Che cosa li spinge ad andare via? Opportunità e desiderio di libertà o necessità e bisogno? Si potrebbe propendere per la prima ipotesi. I giovani di oggi non somigliano certo ai migranti che, con le valigie di cartone, nel corso del '900 hanno lasciato il Paese alla ricerca di un minimo di benessere. L'emigrazione di oggi ha caratteri meno miseri e drammatici. I giovani studiano le lingue, hanno voglia di fare nuove esperienze, possiedono lo *smartphone*, possono comunicare con la famiglia e gli amici via Skype e considerano, nonostante tutto, l'Europa la loro terra. Non pensano di essere emigrati, ma vanno in cerca di un Paese in cui le loro capacità, i loro studi, il loro spiri-

to d'iniziativa possano trovare realizzazione. Eppure ci sono molti segnali che spingono a pensare che siano il bisogno e la necessità a portarli fuori dal loro Paese. Uno di questi segnali è inequivocabile: chi parte non torna e non pensa di tornare. La mancanza di lavoro lo porta ad accettare anche all'estero lavori dequalificanti o, comunque, non all'altezza degli studi fatti. Emigra perché dà per persa la ricerca dell'occupazione nel suo Paese e tenta un'altra carta.

Probabilmente molti di questi ragazzi ce la faranno. Pagheranno un prezzo più o meno alto, ma riusciranno ad avere qualcosa in più. Probabilmente il loro futuro sarà migliore di quello di chi rimane in Italia mantenuto dal *welfare* familiare. La domanda è un'altra. Che cosa diventa una nazione privata di tanta parte dei suoi giovani? Che cosa ne sarà dell'Italia senza le loro competenze, le loro passioni, il loro entusiasmo? La comunità investe decine di miliardi di euro per costruire istruzione e capacità che poi saranno utilizzate da altri Paesi. Si potrebbe calcolare quanto questo contribuisce alla riduzione del nostro Pil e all'aumento di quello di altre nazioni. Si potrebbe sottolineare come la parte del Paese che oggi è più povera – il Meridione – sia privata proprio delle capacità umane che potrebbero costruire un futuro di sviluppo. Ma non sono solo

questi i danni di un'emigrazione costretta e senza ritorno. I giovani che abbandonano l'Italia rinunciano alla famiglia, ai figli o li faranno altrove. L'emigrazione contribuisce, e non poco, al crollo del tasso di na-

talità (non a caso più basso proprio nel Mezzogiorno). Ed è la dimostrazione che un Paese invecchia, non investe nel futuro, ha ridimensionato le sue aspettative, le sue speranze, diventa triste. Non è un bel segno.

IN UNA FOTO



PARCO GIOCHI A PROVA DI BOMBE

Altalene, giostre, scivoli. E poi piante e fiori sparsi qua e là. Sembra un parco giochi in piena regola quello che alcuni volontari hanno costruito sotto terra nel distretto di Arbin, periferia di Damasco. Al riparo dalle bombe che flagellano la capitale, in questi due locali collegati da un tunnel i bambini siriani e i loro genitori giocano e assaporano il gusto di quella normalità di cui sono stati privati.

NOVEMBRE 2016

Messaggero

di sant'Antonio

Benvenuti in Kosovo
TERRA ANTONIANA



Novembre 2016 - n. 11 - Poste Italiane s.p.a. - Sped. in abb. post. - D.L. 49/2001 (conv. in L. 27/02/2001 n. 46) art. 1 comma 1) - Contrasto con l'islam



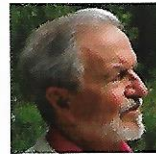
INCHIESTA

Emergenza sociale:
l'usura
che non ti aspetti



REPORTAGE

Lesbo,
la porta chiusa
dell'Europa



INTERVISTA


Elvio Fassone:
«L'uomo
oltre l'imputato»

A close-up portrait of Padre Mosè, a Black man with a grey beard and mustache, looking directly at the camera with a serious expression. He is wearing a light blue shirt. The background is dark and out of focus.

MUSSIE ZERAI
CON GIUSEPPE CARRISI

PADRE MOSÈ

*Nel viaggio della disperazione
il suo numero di telefono è l'ultima speranza.*

 GIUNTI