

Allargamento dell'Unione Europea

L' **Allargamento dell'[Unione Europea](#)** è quel processo in base al quale nuove nazioni chiedono di far parte dell'Unione Europea tramite un percorso di adeguamento legislativo concordato. Esso è possibile grazie all'ampliamento dei contenuti dei trattati costitutivi delle tre Comunità Europee. Dai sei stati fondatori delle [Comunità Europee](#) il numero di stati membri è costantemente cresciuto e altri stati europei hanno in corso trattative per l'adesione all'Unione.

Per l'incorporazione di uno stato europeo all'Unione, questo deve rispettare una serie di condizioni economiche e politiche conosciute come [criteri di Copenaghen](#).

Al fine di facilitare il funzionamento delle istituzioni dell'Unione europea con un numero di [Stati membri](#) più elevato di quanto inizialmente previsto, il [Trattato di Nizza](#) ha apportato alle norme comunitarie i necessari adeguamenti soprattutto in termini di numerosità dei rappresentanti degli stati membri all'interno delle istituzioni, funzionamento interno delle istituzioni stesse e maggioranze qualificate necessarie al raggiungimento delle decisioni nelle materie delegate dagli stati membri all'Unione.

Il territorio dell'UE è cresciuto dopo la [riunificazione tedesca](#) del [1990](#) mentre in precedenza era diminuito (in superficie) con il ritiro della [Groenlandia](#) nel [1985](#) a seguito di un referendum assai contestato

Criteri di Copenaghen

Nel corso del [Consiglio europeo](#) di [Copenaghen](#) tenutosi nel [1993](#) vennero definiti (con in mente, all'epoca, l'idea di regolamentare l'[allargamento dell'Unione Europea](#) verso le [repubbliche ex-sovietiche dell'europa dell'est](#)) tre diversi criteri, da allora per l'appunto definiti **criteri di Copenaghen**, che stabiliscono i parametri che uno stato candidato all'adesione all'[Unione Europea](#) deve rispettare.

Tali criteri, in linea con quanto statuito dagli articoli 6 e 49 del [Trattato di Maastricht](#) (come successivamente rivisto e modificato), ed in seguito alla revisione avvenuta nel consiglio Europeo tenutosi nel dicembre [1995](#) a [Madrid](#) (che ha previsto che gli stati candidati debbano adattare la propria struttura amministrativa e giuridica per fare in modo che la legislazione europea possa essere efficacemente adottata nella legislazione nazionale), sono i seguenti:

- Criterio "*politico*": presenza di istituzioni stabili che garantiscano la [democrazia](#), lo [stato di diritto](#), i [diritti dell'uomo](#), il [rispetto delle minoranze](#) e la loro tutela;
- Criterio "*economico*": esistenza di un'[economia di mercato](#) affidabile e capacità di far fronte alle forze del [mercato](#) e alla pressione [concorrenziale](#) all'interno dell'Unione Europea;
- Adesione all'"*acquis comunitario*": accettare gli obblighi derivanti dall'adesione e, in particolare, gli obiettivi dell'unione politica, economica e monetaria.

Per l'apertura formale dei negoziati di adesione di uno stato è necessario che perlomeno il *criterio politico* sia rispettato.

Acquis comunitario

L'**acquis comunitario** (dalla locuzione [francese](#) "*droit acquis communautaire*" ovvero "(diritto) acquisito comunitario") è l'insieme dei [diritti](#) e degli obblighi giuridici e degli obiettivi politici che accomunano e vincolano gli [stati membri](#) dell'[Unione Europea](#) e che devono essere accolti senza riserve dai paesi che vogliono entrare a farne parte. I paesi candidati devono accettare l'"acquis" per poter aderire all'Unione europea e per una piena integrazione nell'unione devono accoglierlo nei rispettivi [ordinamenti nazionali](#), adattandoli e riformandoli in funzione di esso; devono poi applicarlo a partire dalla data in cui divengono membri della UE a tutti gli effetti.

L'Unione mantiene integro l'"acquis" comunitario e tende a svilupparlo ulteriormente. Ci sono tuttavia, per alcuni paesi, delle deroghe all'acquis, deroghe che sono però eccezionali e limitate: ad esempio alcuni paesi ([Gran Bretagna](#), [Danimarca](#) e [Svezia](#)) non hanno adottato l'[euro](#), riservandosi di farlo eventualmente in seguito; altri ([Irlanda](#) e Gran Bretagna) non hanno aderito agli [Accordi di Schengen](#).

Composizione dell'Acquis

Esso consta:

- dei principi, degli obiettivi politici e di ciò che è disposto dai trattati e della legislazione applicativa degli stessi;
- della giurisprudenza della [Corte di giustizia europea](#);
- delle dichiarazioni e dalle risoluzioni adottate nell'Unione;
- degli atti riguardanti la giustizia e gli affari interni;
- degli atti inerenti la politica estera e di sicurezza comune;
- degli accordi internazionali fatti dalla Comunità e da quelli conclusi dagli Stati membri tra essi nei settori di competenza dell'Unione.

L'"acquis" comunitario è dunque costituito non solo dagli atti adottati a titolo del primo pilastro dell'Unione europea (la [Comunità Economica Europea](#) insieme con la [Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio](#) e la [Comunità Europea dell'Energia Atomica](#) detta EURATOM) ma anche da tutti quelli adottati a titolo del secondo pilastro (la [Politica estera e di Sicurezza Comune](#)) e del 3° pilastro ([Cooperazione in materia di giustizia e di polizia](#))

Criteri per l'adesione

1951 (CECA) - **1958** (CEE): [Belgio](#), [Germania ovest](#), [Francia](#), [Italia](#), [Lussemburgo](#) e [Paesi Bassi](#).

1973: [Regno Unito](#), [Irlanda](#) e [Danimarca](#) (inclusa la [Groenlandia](#) ma non le [Isole Fær Øer](#)).

1981: [Grecia](#).

1985: Il **1 febbraio** si ritira la [Groenlandia](#) in seguito all'esito di un referendum del **1982**.

1986: [Spagna](#) e [Portogallo](#)..

1990: [Riunificazione tedesca](#); l'unione della [Repubblica Federale Tedesca](#) con la [Repubblica Democratica Tedesca](#) in un nuovo stato unificato, costituisce un allargamento dell'Unione Europea senza che aumenti il numero degli stati membri.

1995: [Austria](#), [Svezia](#) e [Finlandia](#).

2004: con delibera **13 dicembre 2002**, [Cipro](#) (di fatto, solo la parte greco-cipriota), [Estonia](#), [Lettonia](#), [Lituania](#), [Malta](#), [Polonia](#), [Slovacchia](#), [Slovenia](#), [Repubblica Ceca](#) e [Ungheria](#).

2007: [Bulgaria](#) e [Romania](#) (trattato d'adesione firmato il **25 aprile 2005**)

Candidati all'adesione

Turchia

Il **6 ottobre** del 2004, la [Commissione Europea](#) ha dato parere positivo ad una futura adesione della [Turchia](#) e ha raccomandato al [Consiglio dell'Unione Europea](#) di iniziare i negoziati per l'ingresso della Turchia nell'UE. Il **29 ottobre** dello stesso anno, i membri del Consiglio dell'UE, hanno firmato a Roma il [Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa](#). [Recep Tayyip Erdogan](#) ha firmato in rappresentanza della Turchia. Il **3 ottobre** del 2005 sono iniziati formalmente i negoziati di adesione per l'Unione Europea. Per entrare a far parte dell'Unione Europea, la Turchia dovrà sottostare a tutti i rigidi criteri imposti dalle regole comunitarie, pertanto sarà necessario parecchio tempo (con ogni probabilità una decina d'anni o più).

Croazia

La [Croazia](#) ha presentato la sua domanda di ingresso nell'UE nel 2003 ed è divenuto candidato ufficiale dell'Unione Europea il **18 giugno** del 2004. I negoziati per l'ingresso sono iniziati il **3 ottobre** del 2005. Il Paese entrerà nella Ue nel **2009** o, al più tardi, nel **2010**.

Ex repubblica jugoslava di Macedonia - FYROM

L'[Ex repubblica jugoslava di Macedonia](#) (FYROM) ha ottenuto nel dicembre del 2005 lo status di candidato ufficiale dopo aver fatto espressa richiesta nel mese di gennaio del 2004. Lo stato deve risolvere le sue dispute con la Grecia dopodiché verrà presa una decisione ufficiale sull'inizio dei negoziati per l'adesione.

Potenziati paesi candidati

Penisola balcanica

Oltre alla Croazia e all'Ex repubblica jugoslava di Macedonia-FYROM altri paesi sorti dalla dissoluzione della [Jugoslavia](#), così come l'[Albania](#), la [Serbia](#) e la [Bosnia-Erzegovina](#) avranno la possibilità di aderire all'UE prima del [2020](#), sempre se le loro economie saranno in grado di funzionare come libero mercato e verranno risolti i problemi etnici interni. Il [Montenegro](#) già utilizza l'[euro](#) come sua moneta e sta facendo i primi passi per il futuro ingresso nell'UE. Lo stesso discorso vale per il [Kosovo](#), che utilizza anch'esso l'[euro](#) se dovesse risolversi con l'indipendenza il negoziato sul suo status definitivo dopo l'amministrazione delle [Nazioni Unite](#).

Future possibilità di allargamento

EFTA

[Islanda](#) e [Norvegia](#): Questi due paesi sono restii all'ingresso nell'UE per non perdere il controllo delle risorse nel campo della pesca nelle loro acque territoriali. Mentre la Norvegia ha fatto domanda di adesione alla CEE e all'UE in due occasioni (entrambe respinte da referendum), l'Islanda non ha fatto mai domanda per l'inizio dei negoziati.

[Svizzera](#): Iniziò i negoziati per l'ingresso nella CEE, i quali furono però bloccati da un referendum nel [1992](#). L'ingresso all'UE è stato respinto varie volte dagli elvetici in molte occasioni (l'ultimo [referendum](#) si è tenuto il [4 marzo 2001](#)). Il governo federale svizzero per ora si è limitato a firmare accordi specifici con l'UE, in particolare sulle materie della libera circolazione delle persone e del lavoro. Ad oggi sembrano sempre più prendere piede le indiscrezioni che vorrebbero la confederazione elvetica prossima ad una nuova consultazione popolare, la quale molto probabilmente porterà i rossocrociati ad unirsi agli altri stati dell'UE, sia a livello politico che economico, data la nuova regola che impone ai nuovi entrati l'obbligo di adozione dell'[Euro](#) come moneta unica nazionale ufficiale.

Comunità degli Stati Indipendenti

Molto probabilmente la [Russia](#) non potrà entrare nell'Unione Europea, almeno durante i prossimi decenni, a causa del suo differente orientamento sia economico che sociale. Anche la [Bielorussia](#), con il suo sistema vicino a quello russo, resterà probabilmente fuori dell'UE almeno sin quando la situazione interna non sarà più chiara. Le ultime elezioni politiche hanno infatti sollevato forti dubbi e critiche di democraticità, sia da parte dagli organismi internazionali che della popolazione locale.

I nuovi governi dell'[Ucraina](#) e della [Moldavia](#) hanno annunciato il loro cammino per un progressivo avvicinamento all'Unione Europea per un loro ingresso futuro. La [Georgia](#) e l'[Armenia](#) hanno affermato in varie occasioni il loro intento a voler entrare a far parte dell'UE. Questo sarà possibile nel medio periodo, solo se si affermeranno, in questi due paesi, sistemi democraticamente più forti.

Sono previste particolari disposizioni per i cittadini russi che si spostano dall'[enclave russa](#) di [Kaliningrad](#) nei paesi europei.

Enclave

Nella [geografia politica](#), una **enclave** è una parte di territorio all'interno di uno stato che appartiene a tutti gli effetti ad un altro stato. La parte di territorio di uno stato sovrano che giace all'esterno dei confini dello stato si chiama **exclave**. *Enclaves* e *exclaves* esistono anche a livello di ripartizioni amministrative e di unità territoriali (stati federati, regioni, distretti, comuni) all'interno di uno stato.

Oblast' di Kaliningrad

L'**Oblast' di Kaliningrad** è un [oblast' russo](#) 15.100 km² - 1.000.000* abitanti) comprendente un territorio [pianeggiante](#) ed uniforme, [exclave](#) della Russia tra la [Lituania](#) e la [Polonia](#) (ex [Prussia orientale](#)). Si affaccia sul [Mar Baltico](#).



Microstati europei

Gli stati più piccoli, come il [Liechtenstein](#), [San Marino](#), [Andorra](#), la [Città del Vaticano](#) e il [Principato di Monaco](#) probabilmente non entreranno mai nell'UE, perché la loro esistenza come nazioni sovrane è strettamente legata alle loro speciali legislazioni economiche, le quali non sono compatibili con le leggi dell'Unione Europea.

Stati extraeuropei

Allo stato attuale i [criteri di Copenaghen](#) impediscono ad uno stato *non europeo* di aderire all'UE.

[Tunisia](#): Questo stato del [Magreb](#) mantiene un patto di associazione con l'UE dal [1995](#), per eliminare le barriere doganali, e per la libera circolazione della merci e delle persone. Una volta che la zona di libero commercio sarà completamente funzionale, la situazione della Tunisia, nei confronti dell'Unione Europea, diventerà simile a quella della Norvegia e dell'Islanda. In futuro, si ritiene che una possibile adesione di questo paese sia molto improbabile.

[Marocco](#): Anch'esso parte del Magreb, questo stato ha espresso più volte il suo desiderio di incorporazione nell'Unione Europea, il quale è stato respinto perché non è considerato un paese europeo. Escluso questo ostacolo, vi sono altri fattori, come un'economia in sviluppo o i suoi problemi con alcuni paesi limitrofi, che rendono difficile la sua candidatura.

[Israele](#): Il governo di questo stato [mediorientale](#) ha precisato più volte che un suo futuro ingresso nell'UE non è completamente scartabile. L'instabilità della regione rende improbabile un eventuale processo di adesione.

[Capo Verde](#): Esiste un movimento d'opinione (molto diffuso anche in Portogallo) che propone l'ingresso dell'arcipelago africano nell'Unione Europea. Capo Verde viene infatti vista, da un punto di vista etnico e culturale, come un "ponte" tra l'[Africa](#), l'Europa, e l'[America latina](#).

L'Unione europea e la democratizzazione di Turchia e Marocco

Il caso della Turchia

Le relazioni Turchia – Unione europea

Sin dalla fine della seconda guerra mondiale la Turchia è stata membro di diverse organizzazioni occidentali. Le sue relazioni con la Comunità europea risalgono al 1963 quando un Accordo di associazione fu firmato (il c.d. Accordo di Ankara). L'aspetto principale di questo accordo era l'istituzione di un'unione doganale in tre fasi, inoltre l'articolo 28 dell'accordo conteneva una prospettiva di adesione alla Comunità. Le relazioni peggiorarono a seguito del colpo di stato in Turchia del 1980, a seguito del quale la Comunità decise di bloccare il quarto protocollo finanziario. Tuttavia, le relazioni si normalizzarono gradualmente dopo la restaurazione di un governo civile nel 1983.

Il 14 aprile 1987 la Turchia presenta la sua domanda di adesione alla Comunità, ma l'opinione della Commissione del 1989 suggerì che "non sarebbe stato utile aprire in questo momento i negoziati di adesione con la Turchia" per motivi sia politici che economici, ed osservando gli effetti negativi del contenzioso tra la Grecia e la Turchia e la situazione di Cipro. Nel frattempo, nel 1995 si realizza l'unione doganale con l'Unione europea.¹² Ma nonostante questo sviluppo anche l'opinione del Consiglio europeo restava negativa a proposito dell'adesione della Turchia. Infatti, i capi di stato e di governo del Consiglio europeo di Lussemburgo, nel dicembre del 1997, decisero che le "condizioni politiche ed economiche che avrebbero permesso di prevedere l'apertura dei negoziati non erano state soddisfatte", sebbene confermando "la possibilità per la Turchia di aderire all'Ue ... sulla base degli stessi criteri degli altri paesi candidati". Il Consiglio europeo di Lussemburgo decise anche di elaborare una strategia "per preparare la Turchia all'adesione portandola più vicina all'Unione europea in ogni campo". A seguito del Consiglio europeo di Lussemburgo l'influenza dell'Ue sulla Turchia diminuì. In effetti la Turchia reagì negativamente ai risultati del Consiglio europeo, e rifiutò di partecipare alla Conferenza europea del marzo 1998 a Londra. Tuttavia, già in luglio le autorità turche accettarono le proposte operative della Commissione per una "Strategia Europea per la Turchia", ed in ottobre la Commissione adottava la sua comunicazione sul sostegno finanziario per la strategia europea per la Turchia. In ottobre 1998 la Commissione presentava anche la sua prima relazione periodica sul progresso della Turchia verso l'adesione, seguita nell'ottobre dell'anno successivo dalla seconda relazione periodica. Il Consiglio europeo di Helsinki del 10-11 dicembre 1999 migliorò le relazioni tra l'Ue e la Turchia, stabilendo che "la Turchia è un paese candidato destinato ad unirsi all'Unione sulla base degli stessi criteri degli altri paesi candidati" ma deve rispettare inoltre il "principio delle risoluzioni pacifiche delle controversie in linea con la Carta delle Nazioni Unite" che chiede ai paesi candidati "di risolvere qualsiasi contenzioso di confine". Questo riferimento è chiaramente al contenzioso che la Turchia ha con la Grecia. Nell'ambito della strategia di pre-adesione la Commissione ha continuato a presentare al Consiglio europeo le sue relazioni periodiche sul progresso fatta dalla Turchia nel prepararsi per l'adesione (nel 2000, 2001, 2002, 2003 e 2004). Nel Marzo 2001 la Turchia ha adottato il suo Piano nazionale per l'adozione dell'*acquis*. Tuttavia, al Consiglio europeo di Copenaghen del 12-13 dicembre 2002, quando i leader dell'Ue decidono di allargare l'Unione da 15 a 25 membri, e nonostante le forti pressioni degli Stati Uniti viene deciso di rimandare la decisione di aprire i negoziati con la Turchia a dicembre 2004.

La raccomandazione della Commissione dell'ottobre 2004 ha concluso che la Turchia ha sufficientemente soddisfatto i criteri politici anche se "l'irreversibilità del processo di riforma, la sua implementazione per quanto riguarda le libertà fondamentali, dovranno essere confermati per un periodo più lungo di tempo", ed ha raccomandato di aprire i negoziati di adesione. Questa raccomandazione ha anche presentato una strategia costituita da tre pilastri. Il primo riguarda la cooperazione per rafforzare e sostenere il processo di riforma in Turchia, in particolare a proposito del continuo soddisfacimento dei criteri politici di Copenaghen.

Nel secondo pilastro, la Commissione propone le condizioni specifiche da rispettare per poter iniziare i negoziati di adesione con la Turchia, e il terzo pilastro suggerisce un dialogo politico e culturale rafforzato che riunisca i cittadini degli stati membri dell'Ue e della Turchia. Di particolare interesse per l'analisi successivamente svolta è il primo pilastro, nel quale la Commissione si concentra sulla principali aree prioritarie di azione, e indica ciò che l'Ue deve fare per garantire la sostenibilità e l'irreversibilità del processo di riforma politica turca. La Commissione si riferisce alle seguenti priorità politiche: "l'implementazione delle riforme ha bisogno di essere perseguita con forza", "la politica di tolleranza zero verso la tortura deve essere implementata attraverso sforzi specifici a tutti i livelli dello stato turco per sradicare i restanti casi di tortura", "sviluppo ulteriore della società civile", "normalizzazione e sviluppo della situazione nel Sud Est, incluse le misure per migliorare la situazione socio-economica, le iniziative tese a facilitare il ritorno delle persone che hanno dovuto abbandonare i loro villaggi e per consentire il pieno godimento dei diritti e delle libertà da parte della popolazione kurda", "i problemi specifici delle comunità religiose non musulmane e i diritti dei sindacati ... necessitano ulteriore azione". La Commissione stabilisce anche che in caso di una violazione grave e persistente dei principi di libertà, democrazia, rispetto per i diritti umani e libertà fondamentali, e stato di diritto sui quali l'Unione si fonda, essa raccomanderà la sospensione dei negoziati. Inoltre, nell'ambito del nuovo strumento di pre-adesione (IPA), essa proporrà un aumento nelle somme da allocare alla Turchia a partire dal 2007.

Il successivo Consiglio europeo del 16-17 dicembre 2004 ha confermato la raccomandazione della Commissione, ha invitato la Commissione a presentare una proposta di negoziati con la Turchia, e ha richiesto al Consiglio di approvarla in vista dell'apertura dei negoziati il 3 ottobre 2005.

La condizionalità politica per la Turchia nell'ambito della politica europea di preadesione

La condizionalità politica per la Turchia è soggetta allo stesso regime degli altri paesi dell'Europa centrale ed orientale, ovvero "la stabilità delle istituzioni che garantiscono la democrazia, lo stato di diritto, i diritti umani e il rispetto e la protezione delle minoranze". Inoltre, in linea con le conclusioni del Consiglio di Helsinki del 1999, la Turchia deve risolvere i restanti contenziosi ai suoi confini e sostenere gli sforzi del Segretario Generale delle Nazioni Unite per risolvere il problema di Cipro.

Le condizioni politiche che devono essere rispettate dalla Turchia sono state chiaramente definite nei Partenariati di adesione del 2001 e del 2003. In questi documenti, l'Unione europea ha chiesto alla Turchia di soddisfare specifiche priorità allo scopo di risolvere il problema di Cipro e i contenziosi ai confini, di garantire la libertà di espressione (e la libertà dei mezzi di comunicazione), la libertà di associazione e riunione pacifica, la libertà religiosa, la non discriminazione, la lotta contro la tortura e i maltrattamenti, l'abolizione della pena di morte, di migliorare le condizioni di detenzione e i diritti dei detenuti, di ratificare i trattati internazionali sui diritti umani e le libertà fondamentali. Inoltre è stato chiesto di realizzare dei corsi di formazione per i funzionari pubblici sui diritti umani, rafforzare l'indipendenza e l'efficienza del giudiziario, allineare il controllo civile dei militari alle pratiche europee, migliorare la situazione nel Sud Est, e garantire i diritti culturali.

I principali fattori che compromettono la democrazia turca sono le violazioni dei diritti umani, la corruzione politica e la proibizione di alcuni partiti politici. Diverse priorità politiche dell'Unione europea hanno riguardato la protezione dei diritti umani, ma non ci sono state priorità specifiche che chiedano al paese di risolvere o migliorare il problema della corruzione e della libertà dei partiti politici.

Per la prima volta nel 2000, nella sua relazione, la Commissione riporta che la corruzione in Turchia continua ad essere diffusa ed è fonte di preoccupazione. Nel 2002, la Commissione afferma che "la responsabilità e la trasparenza nel finanziamento della campagna elettorale devono essere migliorate, in particolare modificando la legge sui partiti politici in modo tale da obbligare i partiti a rendere pubbliche le loro fonti di finanziamento e da stabilire limiti maggiori ai contributi". Nell'ultima relazione (2004) la Commissione afferma che a partire dal 2001 la Turchia ha ratificato le principali convenzioni internazionali ed europee per quanto riguarda la corruzione e che "diverse misure anti-corruzione sono state adottate", tuttavia "i sondaggi continuano ad indicare che la corruzione resta un problema molto serio in Turchia". La Commissione afferma anche che "la portata dell'immunità parlamentare è stata identificata come uno dei problemi per quanto riguarda la corruzione della vita pubblica turca", ma "nonostante il frequente dibattito, non c'è stato alcun progresso nel limitare la portata dell'immunità parlamentare". La Commissione conclude che "l'efficienza e l'effettività dei vari organi governativi,

parlamentari e di altra natura costituiti per combattere la corruzione restano fonti di preoccupazione. L'argomento della libertà dei partiti politici in Turchia emerge già come uno dei principali problemi della democrazia turca negli anni novanta con la dissoluzione di diversi partiti e continua ad essere rilevante. Infatti, sulla base dell'articolo 68(4) della costituzione,²⁰ la Corte costituzionale turca ha deciso di dissolvere diversi partiti in quanto sostenitori del separatismo oppure promotori del fondamentalismo islamico. Tre volte la Corte Europea dei diritti umani (European Court of Human Rights, ECtHR) ha concluso che la dissoluzione dei partiti politici in Turchia violava la libertà di associazione definita all'articolo 11 della Convenzione. Ma l'Unione Europea ha deciso di non chiedere esplicitamente alla Turchia di revisionare le sue disposizioni per armonizzare il sistema giuridico turco con quello europeo per quanto riguarda la libertà dei partiti politici ma ha chiesto alla Turchia di "perseguire e implementare le riforme relative alla libertà di associazione e di riunione pacifica. Rimuovere le limitazioni legali in conformità con la Convenzione Europea per i Diritti dell'Uomo, in particolare per quanto riguarda sia le associazioni estere che quelle nazionali, inclusi i sindacati. Incoraggiare lo sviluppo della società civile".

Un altro problema che riguarda il regime politico turco concerne la legge elettorale. In base ad una disposizione di questa legge, soltanto i partiti che ricevono il 10% del voto nazionale possono ottenere dei seggi in parlamento. Questo significa che per le minoranze è estremamente difficile farsi rappresentare in parlamento dai loro partiti politici. Ciononostante, l'Unione europea, nei suoi Partenariati di adesione per la Turchia non ha chiesto al paese di affrontare questo problema. Nell'ultima relazione (2004) la Commissione ha affermato che "non ci sono stati cambiamenti al sistema elettorale che, a causa della quota del 10%, rende difficile per le minoranze essere rappresentate in parlamento".

In alcuni casi la Turchia ha completamente soddisfatto le priorità politiche dell'Unione europea, anche se spesso il problema non è stato risolto. Infatti, anche se ancora non è stata trovata una soluzione al problema di Cipro, la Turchia ha dato il suo sostegno al piano finale presentato dal Segretario Generale delle Nazioni Unite nel marzo del 2004 ed ha chiesto alla comunità cipriota turca di esprimersi con un sì a questo piano. La Turchia ha anche fatto diversi sforzi per risolvere il suo contenzioso con la Grecia: accordi bilaterali sono stati firmati, diverse misure fondate sulla reciproca fiducia sono state approvate, una serie di discussioni esplorative sulla questione dell'Aegean sono iniziate, e nel Maggio 2004 la Turchia ha sottolineato che ogni disputa non risolta dovrebbe esserlo in linea con l'*acquis* e demandata alla Corte Internazionale di Giustizia (vedere tabella numero 2 nell'Appendice). Per quanto riguarda la pena di morte ogni riferimento alla pena di morte è stato eliminato dalla legislazione turca.

A partire dal 2000, le autorità turche hanno anche attuato una serie di programmi di formazione sui diritti umani per il personale dei ministeri dell'interno e della giustizia e delle forze di polizia.

Infine, in conformità con gli emendamenti costituzionali del 2001, il Consiglio Nazionale per la Sicurezza (CNS) è diventato un organo consultivo e il numero dei suoi componenti civili è aumentato. Inoltre, per la prima volta nel 2004 un civile è stato nominato segretario generale del. Nonostante questo, le forze armate continuano ad esercitare la loro influenza attraverso meccanismi informali.

Nella maggior parte dei casi la Turchia ha rispettato soltanto in parte le priorità politiche. Per quanto riguarda la libertà di espressione e la libertà dei mezzi di informazione, nonostante gli emendamenti costituzionali, diversi pacchetti di riforme e una nuova legge sulla stampa abbiano migliorato la situazione, ci sono ancora diversi problemi e giornalisti ed altri cittadini che esprimono pacificamente le loro opinioni continuano ad essere perseguiti. Analogamente, nonostante alcuni sviluppi legislative positivi, la Turchia non ha ancora una legislazione contro la discriminazione di origine razziale ed etnica, di religione o credo, età, orientamento sessuale.

Anche nel caso della libertà di associazione e di riunione pacifica, sebbene gli emendamenti costituzionali e legislativi abbiano rimosso alcune limitazioni, casi di uso della forza e persecuzione giudiziaria nei confronti dei membri delle organizzazioni della società civile continuano ad essere riportati. La Turchia ha anche ratificato le più importanti convenzioni europee ed internazionali per la protezione dei diritti umani, ma ha aggiunto importanti riserve e deve ancora firmare altre convenzioni. A partire dal 2002, quando il governo ha dichiarato la sua intenzione di perseguire una politica di tolleranza zero verso la tortura, la Turchia ha adottato un quadro legislativo e amministrativo per combattere la tortura e i maltrattamenti, ma questo quadro deve ancora essere implementato e altri casi di maltrattamento da parte di ufficiali di forza pubblica continuano ad essere riportati. Per quanto riguarda il sistema carcerario e i diritti dei detenuti, sebbene sin dal 2001 la riforma del sistema carcerario sia continuata e le procedure di detenzione preventiva siano state allineate con gli standard europei, le condizioni delle prigioni non sono ancora in linea con gli standard dei paesi dell'Ue e i detenuti non sono sempre informati dei loro diritti dai membri delle forze pubbliche. Per quanto riguarda il giudiziario ci sono stati alcuni sviluppi positivi, in

particolare nel 2004 le corti per la sicurezza dello stato sono state abolite e il principio della supremazia dei trattati internazionali sulla legislazione interna è stato inserito nella Costituzione. Inoltre, sono stati tenuti diversi corsi per formare i giudici e i procuratori sul tema dei diritti umani ed è stata distribuita loro una guida sulla giurisprudenza della Corte europea per i diritti umani. Tuttavia, l'indipendenza del giudiziario continua ad essere limitata da diverse disposizioni costituzionali. Anche nel caso della minoranza kurda concentrata nel Sud Est del paese, la Turchia ha soddisfatto soltanto in parte le priorità dell'Ue. Infatti, sebbene alla fine del 2002 lo stato di emergenza nell'Est e Sud-Est della Turchia sia stato rimosso, non è stato fatto niente per ridurre le disparità regionali e per affrontare le necessità economiche, sociali e culturali della popolazione locale, e il ritorno delle persone allontanate dai loro villaggi è stato parziale e limitato dal sistema delle guardie dei villaggi, dall'estesa superficie di territorio non ancora bonificata dalla presenza di mine antiuomo e dalla mancanza del sostegno economico da parte dell'autorità centrale. Infine nonostante le trasmissioni radiotelevisive e l'insegnamento in lingue diverse dal turco, incluso il kurdo, siano permessi ad iniziare dal 2004, ci sono ancora importati restrizioni per quanto riguarda l'esercizio dei diritti culturali. In particolare non ci sono stati cambiamenti al sistema elettorale che rende difficile per le minoranze essere rappresentate in parlamento, ci sono ancora limitazioni per l'uso di lingue diverse dal turco da parte dei partiti politici, e associazioni non governative hanno riportato che alcune persone sono state perseguite per aver parlato in kurdo durante la campagna per le elezioni locali del marzo 2004. Inoltre la Turchia ha fatto una riserva relativa al diritto all'educazione limitando la portata del diritto dei genitori di scegliere le scuole per i figli e di assicurare l'educazione morale e religiosa ai loro figli in conformità con le proprie convinzioni. Soltanto in un unico caso la Turchia non ha minimamente rispettato le priorità politiche dell'Unione europea. Sebbene la libertà del credo religioso sia garantita dalla Costituzione e alcuni emendamenti legislativi siano stati adottati per migliorare questa garanzia le religioni non musulmane continuano a dover affrontare gravi problemi incluso difficoltà relative alla loro personalità giuridica, ai diritti di proprietà alla formazione del clero, alle scuole e alla loro gestione interna, e musulmani non sunniti non sono ancora riconosciuti come minoranza religiosa. Sulla base di questa analisi è possibile affermare che il soddisfacimento delle priorità politiche dell'Ue ha riguardato un processo graduale di trasferimento delle norme democratiche. Questo processo è iniziato nel 2001, e si è sviluppato attraverso l'adozione di una legislazione ad hoc principalmente nell'ambito del pacchetto di emendamenti costituzionali del 2001, del nuovo codice civile, di otto pacchetti di riforme (dal 2002 al 2004), del pacchetto di emendamenti costituzionali del 2004. Tuttavia, la maggior parte delle riforme legislative deve ancora essere implementata e le altre non sono sufficienti per affrontare i problemi democratici della Turchia.

Il caso del Marocco

Le relazioni Marocco – Unione europea

Le relazioni tra il Marocco e la Comunità europea risalgono agli anni '60. Nel luglio del 1969 è stato firmato un accordo di associazione bilaterale per un periodo di cinque anni, rinnovato nel 1976 con un accordo di cooperazione nell'ambito della Politica Mediterranea della Comunità economica europea iniziata nel 1972. Incoraggiato dall'allargamento della Comunità europea al Mediterraneo per includere la Grecia (1981) e più tardi la Spagna e il Portogallo (1986), nel luglio del 1987 presenta formale richiesta di adesione alla Comunità economica europea. La domanda di adesione indicava tre argomenti: l'impegno del Marocco nello sviluppare un'economia liberale, i suoi stretti legami con la Comunità europea, e la democratizzazione della vita politica interna (presentato soltanto in termini dello sviluppo e del consolidamento di un sistema multipartitico e della circolazione della stampa locale e internazionale, non riferendosi invece alla situazione dei diritti umani). Tuttavia, questa domanda di adesione non fu accolta in quanto il Marocco non è un paese europeo.

Nel gennaio del 1992 il Marocco fu oggetto di una nuova disposizione, elaborata nell'ambito della Rinnovata politica mediterranea, in base alla quale il Parlamento europeo poteva congelare il budget di un protocollo finanziario, in caso di gravi violazioni dei diritti umani. Infatti, il Parlamento europeo decise di congelare il quarto protocollo finanziario del Marocco sulla base degli abusi sui diritti umani e alle condizioni disumane dei prigionieri politici. Questa decisione fu seguita dalla forte reazione sia del Marocco che di alcuni governi dell'Ue, in particolare della Spagna. A partire da novembre 1995 le relazioni del Marocco con l'Europa sono state inquadrate nel Partenariato

Euro-Mediterraneo. In questo ambito, nel febbraio del 1996 il Marocco e l'Unione europea firmarono un accordo di associazione bilaterale come rafforzamento della Dichiarazione di Barcellona, esprimendo così la propria intenzione di collaborare per raggiungere gli obiettivi economici, politici e socio-culturali. Sebbene non sia mai stata applicata, l'Accordo di Associazione con il Marocco contiene, così come tutti gli altri accordi di associazione euro-mediterranei – la clausola di condizionalità in base alla quale: “il rispetto per i principi democratici e i diritti umani fondamentali stabiliti dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo devono ispirare le politiche interne ed esterne della Comunità e del Marocco e deve costituire un elemento essenziale di questo Accordo”.

La condizionalità politica per il Marocco nell'ambito della politica europea di vicinato

Secondo la Commissione, il Marocco ha reagito positivamente alla nuova politica europea di vicinato (PEV). Nella relazione PEV sul Marocco, del 12 maggio 2004, lo staff della Commissione descrive e valuta la situazione corrente per quanto riguarda lo sviluppo delle istituzioni politiche basate sui valori della democrazia, dello stato di diritto, dei diritti umani e delle libertà fondamentali. È importante concentrarsi sui problemi sottolineati dallo staff della Commissione in questa relazione, per analizzare se e come sono stati tradotti in priorità politiche nel Piano di azione del dicembre 2004.

Nella parte su “democrazia e stato di diritto” lo staff della Commissione riporta **sei problemi principali**. Innanzitutto, viene osservato che **il principio della separazione dei poteri non è rispettato in pratica poiché il sovrano detiene un numero significativo di prerogative ed esercita alcuni poteri legislativi**. Inoltre, viene sottolineato che **i poteri del parlamento sono ancora limitati**. In terzo luogo, **i partiti politici vengono definiti come altamente centralizzati e istituzionalmente deboli**. Quarto, la **necessità di assicurare l'imparzialità dei giudici e di migliorare l'accesso alla giustizia**, anche se alcuni passi sono stati intrapresi. Infine, **la capacità amministrativa del Marocco viene definita come povera e viene sottolineato che la corruzione costituisce un serio problema e una delle principali cause dell'arretratezza economica del paese**. Nella parte sui “diritti umani e le libertà fondamentali” lo staff della Commissione sottolinea diverse problematiche: **l'iniqua implementazione della legislazione sui diritti umani, la mancanza della ratifica di alcuni strumenti internazionali per la protezione dei diritti umani, la parziale implementazione delle nuove leggi dell'ottobre 2002 sul diritto di associazione e di pubblica riunione, i limiti legislativi alla libertà della stampa, la definizione di tortura nella legge penale non conforme a quanto richiesto dalla Convenzione delle Nazioni Unite di cui il Marocco è parte, la discriminazione contro le donne, il non rispetto delle leggi sul lavoro minorile, i limiti ai diritti di formare e diventare membri di sindacati per certe categorie di lavoratori (contadini e magistrati), e il non riconoscimento dei diritti culturali e linguistici della comunità berbera**. Prima di analizzare le priorità politiche indicate nel Piano di azione, concordato con il Marocco nel dicembre 2004, che dovrebbe essere stato redatto sulla base di questa relazione dello staff della Commissione, è importante osservare le differenze tra questo documento e le relazioni delle organizzazioni non governative internazionali sulla situazione politica in Marocco. In particolare, lo staff della Commissione non riporta che **le elezioni non sembrano essere più che un meccanismo per cooptare le élite, piuttosto che uno strumento sincero di rappresentanza politica**. Inoltre, lo staff della Commissione osserva che **i partiti politici sono deboli**, ma non menziona il fatto che **essi sono soliti concordare le loro mosse con il ministro dell'interno, piuttosto che svolgere la loro funzione di rappresentanza politica**. Inoltre, la Commissione non parla della **necessità di garantire l'indipendenza della magistratura**, preferendo affermare la necessità di assicurarne l'imparzialità e di migliorare l'accesso alla giustizia. Infine, per quanto riguarda **la corruzione**, lo staff della Commissione non riporta che essa **coinvolge gli interessi di attori importanti come le forze armate, le grandi industrie, e la monarchia**, preferendo parlare delle iniziative del governo per combattere la corruzione, anche se queste iniziative devono ancora essere realizzate con decisione. Diversamente, la parte sui “diritti umani e le libertà fondamentali” della relazione della Commissione, rispetta maggiormente le valutazioni espresse dalle organizzazioni non governative internazionali, sebbene il tono delle richieste della Commissione sia molto tiepido, per esempio chiedendo al paese di “esaminare la possibilità di ritirare le riserve sulle convenzioni internazionali sui diritti umani” o di “prendere in considerazione la possibilità di firmare i protocolli facoltativi alle convenzioni internazionali sui diritti umani”. Perciò, per quanto riguarda la valutazione della situazione politica in Marocco, la relazione dello staff della Commissione è stata molto più moderata rispetto alle organizzazioni internazionali non governative che hanno

monitorato la stessa situazione.

Nel Piano di azione per il Marocco, nella parte sulla democrazia e lo stato di diritto, la Commissione non sviluppa in priorità la necessità di correggere l'assenza di una reale garanzia della separazione dei poteri e di sufficienti poteri parlamentari. Essa traduce soltanto in priorità la necessità di migliorare l'accesso alla giustizia, la capacità amministrativa e la lotta alla corruzione. Per quanto riguarda la parte sui diritti umani, il Piano di azione elenca diverse priorità al fine di rispettare le convenzioni internazionali sulla protezione dei diritti umani, di garantire la libertà di associazione e di espressione, e di rafforzare la protezione delle donne, dei bambini e di altri gruppi sociali scarsamente tutelati. Tuttavia, essa non indica alcuna priorità per risolvere il problema dell'iniqua implementazione della legislazione sui diritti umani.

Confrontando le priorità del Piano di azione con la relazione dello staff della Commissione sul Marocco e il monitoraggio delle pratiche democratiche e relative ai diritti umani, effettuato da altre organizzazioni internazionali non governative, sembra che la Commissione abbia deciso di continuare con la sua politica tradizionale verso questa area, una politica limitata ad ottenere una riforma politica parziale piuttosto che un pieno pluralismo politico. Questa valutazione si basa sul fatto che la Commissione non ha tradotto in priorità politiche la necessità di rispettare il principio della separazione dei poteri, di aumentare i poteri del parlamento, di rafforzare il ruolo dei partiti politici, di garantire l'indipendenza del giudiziario e la sua responsabilità legale, e di garantire un'equa implementazione dei diritti umani.

Tuttavia, è importante notare che la priorità del Piano di azione relativa alla necessità di riformare la legislazione penale allo scopo di introdurre una definizione di tortura in linea con la Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura ("*United Nations Convention Against Torture*", UNCAT), è già stata soddisfatta. Infatti, il dicembre 2004 il governo marocchino ha approvato una legge che modificava l'esistente codice penale in modo tale da proibire la tortura.