



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

Bruxelles, 29.11.2023  
JOIN(2023) 50 final

**COMUNICAZIONE CONGIUNTA AL CONSIGLIO EUROPEO**

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

## **I. INTRODUZIONE**

Il 29-30 giugno 2023 il Consiglio europeo ha invitato l'alto rappresentante e la Commissione a presentare una relazione sullo stato delle relazioni UE-Turchia, sulla base degli strumenti e delle opzioni individuati dal Consiglio europeo e al fine di procedere in modo strategico e lungimirante.

La presente comunicazione congiunta risponde a tale invito, riprendendo e aggiornando la relazione congiunta presentata dalla Commissione e dall'alto rappresentante nel marzo 2021<sup>1</sup>. Scopo della presente relazione è delineare lo stato delle relazioni tra l'UE e la Turchia in settori chiave. Vi sono illustrati gli elementi utili a sviluppare tali relazioni sullo sfondo della guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina e del più ampio contesto geopolitico e di sicurezza, in rapida evoluzione. La Commissione ha già pubblicato l'8 novembre la comunicazione 2023 sulla politica di allargamento e la relazione periodica per paese sulla Turchia, che rispecchiano lo stato del processo di adesione<sup>2</sup>.

## **II. RELAZIONI POLITICHE**

Attualmente le relazioni UE-Turchia trovano inquadramento nelle conclusioni del Consiglio europeo del giugno 2021, nelle precedenti conclusioni del Consiglio europeo e del Consiglio, nella dichiarazione dei membri del Consiglio europeo del marzo 2021 e nella comunicazione congiunta della Commissione e dell'alto rappresentante del marzo 2021 sullo stato delle relazioni tra l'UE e la Turchia.

Oltre ai legami bilaterali ed economici illustrati di seguito, altri fattori plasmano in profondità il complesso e difficile contesto delle relazioni UE-Turchia: la necessità di un allentamento sostenibile delle tensioni nel Mediterraneo orientale; la questione cipriota; la posizione della Turchia sulla guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina; l'allargamento della NATO; la posizione della Turchia sulle questioni di politica estera e regionale, compreso il Medio Oriente, in particolare dopo gli attacchi terroristici di Hamas contro Israele del 7 ottobre; la situazione interna per quanto riguarda i diritti umani e lo Stato di diritto.

Dal 2021 l'attenzione nelle relazioni UE-Turchia si è spostata su misure concrete nell'ottica di un rinnovato impegno, compreso un forte sostegno dell'UE all'indomani dei devastanti terremoti del 2023. Il Consiglio europeo ha ripetutamente sottolineato che è nell'interesse strategico dell'UE avere un contesto stabile e sicuro nel Mediterraneo orientale e sviluppare relazioni di cooperazione reciprocamente vantaggiose con la Turchia. L'Unione ha inoltre ribadito la determinazione a utilizzare gli strumenti e le opzioni disponibili per salvaguardare la stabilità regionale e difendere i propri interessi e quelli degli Stati membri mediante misure restrittive modulabili ma reversibili, come indicato nella comunicazione congiunta del marzo 2021.

---

<sup>1</sup> JOIN(2021) 8 final/2 del 22.3.2021.

<sup>2</sup> COM(2023) 690 final e SWD(2023) 696 final dell'8.11.2023.

L'alto rappresentante e la Commissione hanno compiuto sforzi costanti per instaurare un ambiente favorevole all'impegno. Tuttavia il potenziale positivo delle relazioni UE-Turchia non si è ancora concretizzato nella sua interezza.

## **1. Mediterraneo orientale**

Le relazioni tra la Grecia e la Turchia sono peggiorate fino all'inizio del 2023 con una retorica ostile, violazioni dello spazio aereo nazionale greco, compresi sorvoli di zone abitate greche, e dichiarazioni di minaccia circa la sovranità sulle isole greche. A seguito dei devastanti terremoti verificatisi in Turchia il 6 febbraio 2023, si è registrato un netto miglioramento delle relazioni. La Grecia ha fornito rapidamente aiuti umanitari e sostegno alla Turchia, cui hanno fatto seguito diverse telefonate e riunioni ad alto livello.

Dal febbraio 2023 le violazioni dello spazio aereo nazionale greco sono diminuite drasticamente e non sono stati segnalati sorvoli di aerei da combattimento turchi su zone abitate della Grecia. Le riunioni a livello ministeriale e di leader si sono intensificate. La Grecia e la Turchia hanno convenuto di sfruttare lo slancio positivo e hanno attivato molteplici canali di comunicazione, tra cui una riunione del Consiglio di cooperazione ad alto livello dopo una pausa di diversi anni.

Dal giugno 2021 la Turchia non ha più svolto attività di trivellazione non autorizzate nel Mediterraneo orientale, neppure nelle aree che comprendono parti delle zone economiche esclusive della Grecia e di Cipro. Finora la questione della delimitazione della piattaforma continentale e delle zone economiche esclusive non è stata affrontata tramite il dialogo e i negoziati in buona fede come chiederebbe il diritto internazionale, compresa la convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (UNCLOS), e ricorrendo, se necessario, alla Corte internazionale di giustizia.

L'impegno inequivocabile a favore di relazioni di buon vicinato, di accordi internazionali e del principio della risoluzione pacifica delle controversie conformemente alla Carta delle Nazioni Unite, così come l'impegno inequivocabile ad astenersi da azioni unilaterali che sono in contrasto con gli interessi dell'Unione e che violano il diritto internazionale e i diritti sovrani degli Stati membri dell'UE, rimangono un requisito essenziale per garantire un contesto stabile e sicuro nel Mediterraneo orientale e lo sviluppo di relazioni di cooperazione reciprocamente vantaggiose tra l'UE e la Turchia.

## **2. La questione cipriota**

La risoluzione della questione cipriota costituisce uno degli elementi centrali del forte disaccordo tra la Turchia e l'Unione nel Mediterraneo orientale.

La situazione a Cipro ha continuato a peggiorare a causa delle costanti iniziative della Turchia e della leadership turco-cipriota volte a minare alla base la soluzione della questione cipriota stabilita nel quadro delle Nazioni Unite (una federazione formata da due comunità e due zone con uguaglianza politica conformemente alle pertinenti risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite).

La Turchia e la leadership turco-cipriota hanno intensificato sia gli sforzi per perseguire il riconoscimento della cosiddetta "Repubblica turca di Cipro del Nord" in seno a organizzazioni internazionali quali l'Organizzazione degli Stati turchi, sia le azioni unilaterali in spregio alle risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, in particolare a Varosha. La Turchia ha continuato a criticare la decisione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite di rinnovare il mandato della forza di pace delle Nazioni Unite a Cipro (UNFICYP) senza il consenso della comunità turco-cipriota.

L'UE mantiene pieno impegno a favore di una soluzione complessiva della questione cipriota, nel quadro delle Nazioni Unite e in linea con l'*acquis* dell'Unione e con i principi sui quali questa si fonda. Da ultimo nelle conclusioni del Consiglio europeo del giugno 2023, l'Unione ha chiesto una rapida ripresa dei negoziati e si è dichiarata pronta a svolgere un ruolo attivo a sostegno di tutte le fasi del processo guidato dalle Nazioni Unite e a intensificare l'assistenza concreta, con tutti i mezzi adeguati a sua disposizione, per facilitare una soluzione complessiva. L'impegno dell'UE e il suo sostegno alla questione cipriota sono una *conditio sine qua non* per l'allentamento delle tensioni nella regione. L'UE ha espresso costantemente appoggio alla leadership delle Nazioni Unite in merito a un rinnovato sforzo per portare le parti al tavolo dei negoziati e all'invito a nominare a tal fine un inviato delle Nazioni Unite. L'UE è pronta a sostenere il processo delle Nazioni Unite.

Sono stati compiuti alcuni progressi per quanto riguarda gli accordi sull'attuazione di misure volte a rafforzare la fiducia, fondamentali per delineare un contesto favorevole a instaurare un clima di fiducia. Sono tuttavia necessari ulteriori sforzi per infondere il tanto necessario dinamismo nel processo di risoluzione. L'efficace attuazione del regime dell'UE di denominazione di origine protetta Halloumi/Hellim potrebbe assurgere a esempio positivo di ulteriore cooperazione tra le due comunità e di rafforzamento della fiducia, anche in termini di sostegno e di conseguente vantaggio economico per le imprese turco-cipriote in funzione dei progressi compiuti verso la conformità alle norme dell'UE. L'UE continuerà a sostenere e rafforzare tali sforzi attraverso i suoi strumenti e le sue politiche nei confronti della comunità turco-cipriota, in particolare della società civile.

La posizione generale della Turchia sulla questione cipriota e il mancato riconoscimento della Repubblica di Cipro continuano a ostacolare i diversi percorsi di cooperazione, anche nei settori della sicurezza e della difesa. La Turchia deve ribadire il proprio impegno a favore dei colloqui guidati dalle Nazioni Unite per la risoluzione della questione cipriota in linea con le pertinenti risoluzioni delle Nazioni Unite, compresi gli aspetti esterni. In assenza di una soluzione a tale questione, sfruttare appieno il potenziale di un'agenda positiva con la Turchia resterà pertanto una sfida estremamente impegnativa.

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

Resta valida la logica alla base dell'incarico di organizzare una conferenza del Mediterraneo orientale, con la partecipazione della Turchia, che il Consiglio europeo di ottobre 2020 ha conferito all'alto rappresentante/vicepresidente. È stato avviato un esercizio di perimetrazione di idee e concetti diversi, in particolare alla luce del miglioramento delle relazioni della Turchia con la Grecia e con l'Egitto e dell'accordo del 2022 tra Israele e Libano sulle frontiere marittime. Tuttavia le crescenti tensioni nella regione a seguito degli attacchi terroristici di Hamas contro

Israele richiedono una valutazione costante della situazione e una tempistica appropriata per l'avvio di nuove iniziative di cooperazione regionale.

Una conferenza permanente sul Mediterraneo orientale quale piattaforma inclusiva eppur flessibile e orientata alla domanda potrebbe fungere da quadro per la discussione e lo sviluppo di possibilità di cooperazione, anche nel contesto di nuovi atti legislativi e strumenti dell'UE in settori specifici quali la sicurezza energetica ed economica, la connettività, la transizione digitale e verde e la politica industriale.

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

La Turchia è una protagonista significativa e assertiva della politica estera. Persegue politiche che s'imperniano sui propri interessi di sicurezza e sulla propria autonomia strategica, anche mediante l'uso di mezzi militari in diversi teatri. La Turchia ha iniziato a esplorare opzioni di cooperazione con alcuni Stati membri dell'UE, sia sul piano bilaterale sia nella regione. La tendenza si è intensificata in particolare dopo che la Russia ha sferrato la guerra di aggressione contro l'Ucraina nel febbraio 2022. Tuttavia la Turchia è oggi chiaramente sfasata rispetto alle priorità perseguite dall'UE con la politica estera e di sicurezza comune (PESC): tasso di allineamento resta molto basso, al 10 % in media. Un maggiore allineamento costituirebbe un segnale significativo dell'impegno della Turchia nei confronti dell'UE nel nuovo contesto geopolitico.

La Turchia continua a opporsi all'aggressione militare russa e a impegnarsi a livello diplomatico, anche agevolando, in un primo tempo con successo, l'esportazione di cereali ucraini attraverso l'iniziativa sui cereali del Mar Nero. La leadership turca si è impegnata per facilitare gli scambi di prigionieri e ha lavorato all'allentamento delle tensioni e al cessate il fuoco. Allo stesso tempo, il fatto che la Turchia non attui le misure restrittive decise dall'Unione nei confronti della Russia, intensificando nel contempo i legami commerciali ed economici con Mosca, comporta gravi rischi di elusione delle misure restrittive dell'UE che devono essere affrontati. Anche la posizione della Turchia in merito all'adesione della Svezia alla NATO è stata vista negativamente.

La Turchia ha intensificato la politica di "normalizzazione regionale" con gli Stati arabi e la regione del Golfo. In assenza di una soluzione politica al conflitto siriano, la ripresa iniziale dei contatti ad alto livello con il regime siriano nel 2022, facilitata dalla Russia, risulta in contrasto con la politica dell'UE. Tuttavia la Turchia svolge un ruolo importante in Siria e condivide con l'UE l'obiettivo di una Siria stabile e prospera. La Turchia mantiene una presenza militare significativa in alcune parti della Siria settentrionale e prosegue le operazioni militari transfrontaliere nella regione nel contesto delle sue operazioni antiterrorismo contro il Partito dei lavoratori del Kurdistan (PKK).

La Turchia ha proseguito le operazioni militari antiterrorismo contro il PKK in Iraq e nella regione del Kurdistan iracheno, operazioni su cui il governo iracheno ha espresso ferma condanna. Sebbene l'UE consideri il PKK un'organizzazione terroristica, i paesi della regione sono incoraggiati a coordinare le attività antiterrorismo e ad agire in modo proporzionato e nel pieno rispetto dello Stato di diritto.

Con l'Iran la Turchia ha mantenuto canali di cooperazione a vari livelli, nonostante le evidenti tensioni nei teatri siriano e nordiracheno. La relazione rimane storicamente complessa in quanto sia l'Iran che la Turchia sono in competizione per imporre la propria influenza nella regione, spesso confrontandosi tramite il sostegno a parti contrapposte. Iran, Iraq e Turchia sono però anche importanti partner commerciali.

A seguito degli attacchi del 7 ottobre 2023 del gruppo terroristico Hamas contro Israele, la Turchia non solo si è astenuta dal condannare tali atti e qualificarli come terrorismo, ma si è anche espressa a sostegno di Hamas, in totale disaccordo con la posizione comune dell'UE<sup>3</sup>. Pur condannando la perdita di vite civili da entrambe le parti, la Turchia ha criticato fermamente la risposta di Israele e si è proposta come mediatrice e futuro garante nella fase post-conflitto. Più in generale la Turchia sta rivalutando i propri legami con Israele. Al tempo stesso rimane un importante donatore umanitario nella regione e resta impegnata a favore di una soluzione fondata sulla coesistenza di due Stati.

Il processo di normalizzazione tra Turchia e Armenia è proseguito attraverso i contatti tra inviati speciali. I leader si sono incontrati nel 2022 e nel 2023. La Turchia continua a collegare i progressi del processo di normalizzazione con l'Armenia agli sviluppi nelle relazioni tra Armenia e Azerbaigian, in particolare per quanto riguarda il conflitto del Nagorno-Karabakh, nel cui contesto sostiene tutte le azioni dell'Azerbaigian e la sua posizione nei confronti dell'Armenia in generale. La Turchia ha espresso pieno sostegno alle operazioni militari intraprese dall'Azerbaigian nel 2022 e nel 2023. Ha sottolineato la necessità di rispettare i diritti degli armeni del Karabakh e si è detta favorevole a negoziati di pace e all'instaurazione di legami in ambito commerciale ed energetico.

In Libia la Turchia sostiene un accordo nel quadro del processo politico sotto la guida e la titolarità libiche. Sulla base dell'accordo di delimitazione marittima tra Turchia e Libia del 2019, nell'ottobre 2022 la Turchia ha firmato un memorandum d'intesa con il governo libico di unità nazionale per sviluppare, tra l'altro, la cooperazione commerciale nel settore degli idrocarburi. A parere dell'Unione il memorandum d'intesa tra Turchia e Libia del 2019 viola i diritti sovrani degli Stati terzi, non è conforme al diritto del mare e non produce conseguenze giuridiche per gli Stati terzi. Da Stato di bandiera la Turchia ha ripetutamente negato il consenso alle richieste di ispezionare le navi nell'ambito dell'operazione IRINI della forza navale dell'Unione europea nel Mediterraneo, e la sua mancanza di cooperazione ha continuato a ostacolare le iniziative dell'UE volte ad attuare efficacemente l'embargo delle Nazioni Unite.

Alla luce dell'assertiva politica estera e regionale della Turchia, rimane essenziale sostenere l'attività diplomatica al fine di giungere a una comprensione più profonda dei rispettivi interessi, disinnescare eventuali tensioni e individuare i settori di cooperazione reciprocamente vantaggiosi.

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

La Turchia è un partner di lunga data dell'UE nella gestione delle crisi, fornisce un importante contributo alle missioni e operazioni della politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC) ed

---

<sup>3</sup> Dichiarazione dei membri del Consiglio europeo sulla situazione in Medio Oriente – 15 ottobre 2023.

è il maggiore contributore non UE di truppe all'operazione ALTHEA della forza dell'Unione europea in Bosnia-Erzegovina. Più di recente la Turchia ha assunto il comando della KFOR della NATO in Kosovo\*. La Turchia mira a un maggiore coinvolgimento nella PSDC e nelle iniziative dell'UE in materia di difesa, continuando nel contempo a escludere uno Stato membro da ogni possibile cooperazione con la NATO. Il mancato riconoscimento della Repubblica di Cipro e l'interpretazione restrittiva data dalla Turchia al quadro di cooperazione UE-NATO, sulla base del quadro concordato del 2003 (accordi "Berlin Plus"), continuano a creare gravi difficoltà pratiche e operative per l'ulteriore sviluppo di autentiche relazioni "da organizzazione a organizzazione" tra l'UE e la NATO.

In linea con la bussola strategica<sup>4</sup>, l'Unione resta impegnata a favore del proseguimento della cooperazione nei settori di interesse comune e dello sviluppo di un partenariato reciprocamente vantaggioso, sulla base di un pari impegno da parte della Turchia a progredire sulla via della cooperazione e dell'allentamento delle tensioni.

Per quanto riguarda la lotta contro il terrorismo, l'UE sostiene le iniziative della Turchia volte a migliorare lo scambio di informazioni e le indagini e le azioni penali transfrontaliere, in particolare per quanto riguarda i combattenti terroristi stranieri e le persone sospettate di pianificare o perpetrare reati di terrorismo. Allo stesso tempo la definizione ampia di terrorismo nella normativa nazionale rimane fundamentalmente in contrasto con le norme europee e contravviene alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU).

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

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

L'accordo di associazione del 1963<sup>5</sup> è riuscito a gettare una base solida per le relazioni bilaterali. Tuttavia la sua attuazione continua a incontrare seri ostacoli. L'irrisolta questione cipriota non ha mai smesso di pesare sulle relazioni bilaterali dall'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, il che ha avuto gravi implicazioni per il processo di adesione. 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. La Turchia blocca l'adesione della Repubblica di Cipro a diverse organizzazioni internazionali. Il mancato riconoscimento di Cipro da parte della Turchia impedisce 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 in generale.

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

---

\* Tale designazione non pregiudica le posizioni riguardo allo status ed è in linea con la risoluzione 1244 (1999) dell'UNSC e con il parere della CIG sulla dichiarazione di indipendenza del Kosovo.

<sup>4</sup> [ST-7371-2022-INIT\\_it.pdf \(SECURED\) \(europa.eu\)](#).

<sup>5</sup> GU L 361 del 31.12.1977, pag. 29.

funzionari di alto livello, hanno avuto luogo. La cooperazione tecnica in seno a otto sottocomitati settoriali invece prosegue.

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

La Turchia ha ottenuto lo status di paese candidato nel dicembre 1999. Alla luce dei ripetuti e significativi esempi di scostamento dai principi e dai valori fondamentali dell'UE, il Consiglio ha constatato, nel giugno 2018, che la Turchia si era allontanata dall'Unione europea e che pertanto i suoi negoziati di adesione erano giunti di fatto a un punto morto e non si poteva *"prendere in considerazione l'apertura o la chiusura di nuovi capitoli"*. Da allora il Consiglio ribadisce questa posizione, da ultimo nel dicembre 2022<sup>6</sup>. Gli elementi alla base di questa valutazione sussistono, come indicato nella recente relazione della Commissione sull'allargamento.

Nell'ambito dello **strumento di assistenza preadesione** per il periodo 2021-2027 (IPA III), l'UE fornisce sostegno alla Turchia in settori di interesse fondamentale per l'UE, in linea con l'evoluzione delle relazioni con il paese. Nel 2022 l'Unione ha assegnato 221 milioni di EUR ad azioni in Turchia, importo che rispecchia il livello di ambizione delle riforme nel paese. Nello stesso anno la Commissione ha istituito una piattaforma per gli investimenti in Turchia nell'ambito del Fondo europeo per lo sviluppo sostenibile Plus (EFSD+), che fornirà garanzie dell'UE a sostegno degli investimenti pubblici e privati in settori fondamentali. All'inizio del 2023 il comitato operativo della piattaforma ha approvato 14 programmi di garanzia per un valore di 317 milioni di EUR di copertura e un volume previsto di investimenti fino a 2 miliardi di EUR, che spaziano su settori quali i finanziamenti alle micro, piccole e medie imprese, l'energia e i trasporti, l'agricoltura sostenibile e le nuove tecnologie climatiche.

Dalle conclusioni del Consiglio del 2019, che invitavano la **Banca europea per gli investimenti (BEI)** a rivedere le operazioni in Turchia, la BEI ha cessato tutte le nuove operazioni nel paese, ad eccezione di un prestito quadro di 400 milioni di EUR deciso a seguito dei terremoti del 2023. La Commissione mobilerà risorse del bilancio dell'UE per garantire questo nuovo prestito della BEI.

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

La **dichiarazione UE-Turchia**<sup>7</sup> del marzo 2016 rappresenta il quadro di riferimento generale della cooperazione in materia di migrazione. Dall'inizio della sua applicazione si registra un calo sostanziale del numero di **attraversamenti irregolari** dalla Turchia verso la Grecia. Nonostante nel Mar Egeo si registrino ancora incidenti dalle conseguenze tragiche, il numero dei morti è notevolmente diminuito rispetto alle cifre record del 2015-2016.

La Turchia rimane un importante paese di transito per gli arrivi irregolari nell'UE attraverso le rotte dei Balcani occidentali e del Mediterraneo orientale, con un aumento del 34 % nei primi dieci mesi del 2023 rispetto al periodo 2022, dovuto principalmente a un forte aumento degli arrivi irregolari nelle isole greche, dove le cifre sono più che triplicate (+237 %). Nel 2023 si

---

<sup>6</sup> <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15935-2022-INIT/it/pdf>.

<sup>7</sup> <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>.

è per converso registrato un calo significativo degli arrivi irregolari in Italia (-63 %). Gli arrivi nelle zone controllate dal governo della Repubblica di Cipro dopo l'attraversamento della linea verde sono aumentati nel 2021, hanno toccato un picco nel 2022 (+123 % rispetto al 2021) e sono successivamente diminuiti del 64 % tra gennaio e settembre 2023. In Bulgaria, nel 2023 si è registrato un calo del 30 % degli arrivi irregolari. Tutte queste rotte rimangono attive nel 2023 e richiedono grande attenzione a livello politico. In tale contesto la Commissione accoglie con favore il rinnovato impegno politico e le iniziative operative trilaterali tra Turchia, Grecia e Bulgaria per affrontare la questione della migrazione irregolare.

La lentezza dei **ritorni** in Turchia rappresenta un problema sin dall'adozione della dichiarazione. Con la dichiarazione del marzo 2020 le autorità turche hanno sospeso unilateralmente le riammissioni, 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 continua a insistere sul fatto che la Turchia debba rispettare integralmente gli impegni assunti nel quadro della dichiarazione UE-Turchia.

Il numero dei **reinsediamenti** dalla Turchia nell'UE continua quindi a superare quello dei ritorni in Turchia. A fronte di circa 40 000 rifugiati siriani provenienti dalla Turchia che sono stati reinsediati nell'UE, sono stati accettati di ritorno in Turchia solo 2 140 migranti irregolari e richiedenti asilo la cui domanda è stata dichiarata inammissibile in una delle isole greche. Gli Stati membri che hanno preso parte alle iniziative di reinsediamento sono stati 20. Per mantenere un ritmo costante, la Commissione fornisce finanziamenti agli Stati membri, mentre l'Agenzia dell'UE per l'asilo fornisce appoggio operativo.

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, ma non hanno ancora deciso di attivare il sistema.

Dal 2011 l'UE ha mobilitato circa **10 miliardi di EUR per assistere i rifugiati e le comunità di accoglienza in Turchia**. Il bilancio di 6 miliardi di EUR dello strumento per i rifugiati in Turchia è stato impegnato e assegnato integralmente e finora sono stati erogati oltre 5,1 miliardi di EUR. Le erogazioni proseguiranno fino al termine dell'attuazione del progetto dello strumento, previsto per il 2025. Questo tipo di assistenza, che è stato coordinato strettamente con gli Stati membri, con gli altri donatori e in particolare con le autorità turche, rimane fondamentale per i bisogni essenziali, la protezione, l'accesso all'assistenza sanitaria e all'istruzione e lo sviluppo socioeconomico. Lo strumento è quindi un importante mezzo di sostegno e stabilizzazione. Ad esempio, nel quadro dell'assistenza per i bisogni di base da esso prevista, più di 2,6 milioni di rifugiati hanno ricevuto un sostegno diretto che ha permesso loro di vivere dignitosamente.

Nel 2020 l'UE ha mobilitato ulteriori 535 milioni di EUR di finanziamenti ponte e nel 2021 il Consiglio europeo ha autorizzato l'assegnazione di ulteriori 3 miliardi di EUR a sostegno dei rifugiati in Turchia per il periodo 2021-2023. Entrambe le dotazioni sono state programmate integralmente. Tuttavia la situazione dei rifugiati in Turchia continua a peggiorare, aggravata dalla recessione economica e dai terremoti. Sarà pertanto necessario proseguire con il sostegno

dell'UE, come indicato nelle proposte della Commissione nell'ambito della revisione intermedia del quadro finanziario pluriennale dell'UE del giugno 2023<sup>8</sup>. La proposta della Commissione di 3,5 miliardi di EUR, se accettata, mobiliterebbe **risorse aggiuntive** che andrebbero a sommarsi agli 0,5 miliardi di EUR già previsti nel bilancio dell'UE per il 2024 per continuare a coprire i bisogni immediati dei rifugiati e delle comunità di accoglienza, comprese le esigenze umanitarie, e per garantire la sostenibilità a lungo termine dell'assistenza dell'UE, prestare sostegno alla gestione continua della migrazione e ai controlli alle frontiere turche, intensificare le azioni comuni contro i trafficanti di migranti e favorire rimpatri volontari sicuri e dignitosi nei paesi di origine.

Il 18 ottobre 2023 la Commissione ha presentato un **piano d'azione per le rotte migratorie del Mediterraneo orientale**, volto a far fronte alle sfide con maggiore efficacia. Il piano delinea misure concrete per prevenire le partenze irregolari, contrastare il traffico di migranti e offrire percorsi legali. Le azioni previste dal piano miglioreranno la gestione delle frontiere, sosterranno la cooperazione in materia di rimpatrio e riammissione e favoriranno la capacità di accoglienza. Le autorità turche e le compagnie aeree si adoperano per migliorare l'efficacia dello screening dei passeggeri e dei controlli di frontiera all'aeroporto di Istanbul.

La Turchia ha chiesto ripetutamente l'attuazione accelerata della dichiarazione del 2016, in particolare per gli aspetti che non riguardano la migrazione: la ripresa dei negoziati di adesione, la rapida modernizzazione dell'unione doganale e la liberalizzazione dei visti. Nella dichiarazione tutti questi aspetti restano vincolati a condizioni, parametri di riferimento e procedure decisionali noti e concordati.

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

I dialoghi periodici ad alto livello costituiscono un'importante piattaforma per discutere le possibilità e le sfide comuni e contribuire a migliorare le relazioni complessive tra UE e Turchia.

In linea con gli orientamenti del Consiglio europeo del 2021, la Commissione ha organizzato dialoghi ad alto livello con la Turchia su varie questioni: clima (settembre 2021 e aprile 2022), salute (novembre 2021), migrazione e sicurezza (ottobre 2021 e novembre 2023), agricoltura (maggio 2022) e scienza, ricerca, tecnologia e innovazione (novembre 2022). Il 31 maggio 2022 si è svolto il dialogo politico UE-Turchia a livello di alti funzionari e nel novembre 2021 si è tenuto un dialogo sulla lotta al terrorismo. Nei prossimi mesi sono previsti ulteriori dialoghi in materia di agricoltura e scienza, ricerca, tecnologia e innovazione.

Alla luce delle attività di trivellazione non autorizzate della Turchia nel Mediterraneo orientale, nel luglio 2019 il Consiglio ha deciso di sospendere momentaneamente le riunioni dei dialoghi ad alto livello in determinati settori. Di conseguenza non si sono finora svolti dialoghi politici ad alto livello né dialoghi settoriali ad alto livello su economia, energia e trasporti.

#### **5. Risposta dell'UE a seguito dei terremoti del 2023 nella Turchia meridionale**

A seguito dei devastanti terremoti del febbraio 2023, l'UE ha mobilitato immediatamente squadre di ricerca e salvataggio e ha inviato ospedali da campo per prestare soccorso.

---

<sup>8</sup> COM(2023) 336 final del 20.6.2023.

Il 20 marzo 2023 la Commissione e la presidenza svedese del Consiglio hanno organizzato una conferenza internazionale dei donatori dal titolo "Insieme per le popolazioni di Turchia e Siria", in occasione della quale sono state raccolte promesse di **impegni per 6 miliardi di EUR** a favore delle persone colpite dai terremoti in Turchia, di cui 3,6 miliardi di EUR nell'ambito di un approccio Team Europa, comprendenti 1 miliardo di EUR dal bilancio dell'UE. Attualmente la Commissione europea ha già mobilitato:

- 67,3 milioni di EUR di fondi IPA II non impegnati e riconvertiti per la salute e la protezione, il patrimonio, il ripristino e la ricostruzione delle infrastrutture pubbliche locali e la ripresa economica nelle zone rurali;
- 356 milioni di EUR di fondi IPA III e dello strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale (NDICI) - Europa globale, nell'ambito dell'assistenza ai rifugiati in Turchia per il ripristino delle infrastrutture con particolare attenzione alla sanità, all'istruzione e allo sport; il sostegno alle azioni di recupero urbano e di creazione di posti di lavoro; e uno strumento di ausilio alla preparazione dei progetti per i prestiti promessi alla conferenza dei donatori;
- 400 milioni di EUR a favore della Turchia nell'ambito del Fondo di solidarietà dell'Unione europea, a seguito di una domanda presentata dal paese;
- 35 milioni di EUR di fondi IPA III per accompagnare un prestito quadro da 400 milioni di EUR per la ricostruzione, erogato dalla BEI per il ripristino, la costruzione e l'ampliamento delle reti di acqua potabile, fognature e acque meteoriche;
- 120 milioni di EUR in assistenza umanitaria e di protezione civile.

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

Per il periodo 2021-2027, la Turchia ha aderito a Erasmus+, Orizzonte Europa, al programma Corpo europeo di solidarietà, al meccanismo unionale di protezione civile, al programma Dogana, ai programmi per il mercato unico ed Europa digitale, all'Agenzia europea dell'ambiente e all'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze. Nonostante l'interesse iniziale, la Turchia non ha poi dato seguito alla partecipazione ai programmi Europa creativa, LIFE, Fiscalis, InvestEU e EU4Health.

La Turchia continua a partecipare attivamente a Erasmus+ e al Corpo europeo di solidarietà. Il numero di partecipanti che hanno svolto un'attività di mobilità (da e verso la Turchia) è superiore a 280 000. La Turchia ottiene buoni risultati nell'ambito di Orizzonte Europa e continua a sensibilizzare in merito a questo programma.

## **7. 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<sup>9</sup>. Tale dialogo si basa sulla tabella di marcia verso un regime di esenzione dal visto, che prevede 72 parametri di riferimento che la Turchia deve soddisfare.

---

<sup>9</sup> GU L 134 del 7.5.2014, pag. 3.

Restano tuttavia in sospenso sei parametri di riferimento<sup>10</sup>, e anche quelli considerati soddisfatti in via provvisoria richiedono un monitoraggio continuo. Insieme al Consiglio d'Europa, la Commissione continua a offrire assistenza tecnica alla Turchia per soddisfare le condizioni restanti.

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

Il quadro di misure restrittive istituito nel 2019 alla luce delle attività illegali di trivellazione della Turchia nelle acque circostanti Cipro rimane in vigore, al pari degli inserimenti in elenco adottati il 27 febbraio 2020<sup>11</sup>. Nel novembre 2023, a seguito del quarto riesame annuale, il Consiglio ha prorogato il quadro fino alla fine di novembre 2024.

## **IV. ECONOMIA E COMMERCIO**

### **1. Quadro commerciale UE-Turchia, compresi gli ostacoli attuali**

Nel marzo 2021 il Consiglio europeo ha invitato la Commissione a intensificare i colloqui con la Turchia per affrontare le attuali difficoltà nell'attuazione dell'unione doganale e garantirne l'effettiva applicazione a tutti gli Stati membri. Dall'inizio del 2022 si sono registrati un impegno costruttivo da parte della Turchia e successivi progressi per quanto riguarda 14 dei 26 ostacoli agli scambi<sup>12</sup>.

Nel 2022 la Turchia ha eliminato i dazi supplementari su 500 gruppi di prodotti provenienti da paesi terzi, che erano stati istituiti in violazione della tariffa doganale comune. Nel 2023 ha eliminato gradualmente il trattamento discriminatorio dei trattori dell'UE e ha soppresso l'obbligo discriminatorio di una relazione di valutazione della sicurezza per i cosmetici. Ha compiuto notevoli progressi nell'eliminazione di un altro ostacolo: l'obbligo di trasferimento della produzione e l'attribuzione della priorità ai prodotti farmaceutici nazionali. Altri cinque ostacoli sono stati dichiarati obsoleti in quanto non costituiscono più un problema per l'industria dell'UE.

La Turchia sta compiendo ulteriori sforzi per eliminare altri cinque ostacoli agli scambi<sup>13</sup>. Il comitato misto dell'unione doganale del 27 e 28 novembre 2023 ha offerto un'altra occasione

---

<sup>10</sup> I sei parametri di riferimento in sospenso sono: 1) la conclusione di un accordo di cooperazione operativa con Europol; 2) l'allineamento alle norme dell'UE della legislazione in materia di protezione dei dati personali; 3) l'adozione di misure per prevenire la corruzione; 4) l'offerta a tutti gli Stati membri dell'UE di un'efficace cooperazione giudiziaria in materia penale; 5) la revisione della legislazione e delle pratiche in materia di terrorismo, in linea con gli standard europei; 6) l'attuazione dell'accordo di riammissione UE-Turchia in tutte le sue disposizioni, comprese quelle relative alla riammissione dei cittadini di paesi terzi.

<sup>11</sup> Si tratta di un vicepresidente e di un vicedirettore della Turkish Petroleum Corporation (TPAO), la società che pianifica, dirige e realizza le trivellazioni non autorizzate.

<sup>12</sup> Elencati nella banca dati della Commissione sull'accesso ai mercati.

<sup>13</sup> Il ministero turco del Commercio ha convenuto sulle azioni seguenti: in primo luogo, affrontare a livello ministeriale le questioni relative alle tasse all'esportazione su cuoi, pelli e pelle bagnata; in secondo luogo, affrontare a livello ministeriale le prescrizioni in materia di registrazione delle esportazioni di rottami di rame, argille e feldspati; in terzo luogo, avviare discussioni tecniche con la partecipazione del ministero dell'Agricoltura e delle foreste per facilitare una gestione trasparente dei contingenti di bovini vivi e di carni bovine per gli operatori dell'UE; in quarto luogo, organizzare una riunione tecnica con la delegazione dell'UE ad Ankara sulle procedure di valutazione della conformità e sull'attuazione del sistema TAREKS basato sul rischio al fine di determinare le questioni prioritarie da affrontare; ed elaborare una tabella di marcia che permetta di affrontare in

per verificare i progressi compiuti nella risoluzione di queste questioni prioritarie dell'UE. La prossima riunione del gruppo di lavoro sugli scambi bilaterali, che si terrà all'inizio del 2024, consentirà di riesaminare ulteriormente lo stato dei lavori.

## **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. Il progetto di direttive mira alla modernizzazione dell'unione doganale del 1995, in particolare mediante l'introduzione di un efficace meccanismo di risoluzione delle controversie, una maggiore liberalizzazione reciproca degli scambi di prodotti agricoli e ittici e un'estensione a nuovi settori quali i servizi, gli appalti pubblici, gli investimenti e lo sviluppo sostenibile.

La valutazione d'impatto elaborata all'epoca dalla Commissione rilevava che la modernizzazione avrebbe avuto effetti positivi notevoli e avrebbe apportato benefici economici sia alla Turchia che all'UE. Gli elementi fondamentali di questa valutazione sono validi ancora oggi. Tuttavia il Consiglio ha sospeso le deliberazioni nel 2017 sullo sfondo del deterioramento delle relazioni tra l'UE e la Turchia.

Il Consiglio europeo del giugno 2021 ha osservato che *"l'UE è pronta a dialogare con la Turchia in modo graduale, proporzionato e reversibile per intensificare la cooperazione in una serie di settori di interesse comune, ferme restando le condizionalità stabilite a marzo e in precedenti conclusioni [...]".* Come indicato sopra, la Commissione è stata invitata a intensificare i colloqui con la Turchia, mentre al Consiglio è stato chiesto di lavorare su un progetto di direttive di negoziato per la modernizzazione dell'unione doganale. È stato rilevato che il Consiglio può adottare un mandato fatti salvi ulteriori orientamenti del Consiglio europeo. Nel giugno 2021 si sono tenute discussioni in sede di Consiglio, che però non sono proseguite.

Il fatto che la Turchia non garantisca l'effettiva applicazione dell'attuale unione doganale a tutti gli Stati membri rimane un grave problema. Tuttavia i recenti sforzi compiuti dal paese per affrontare questioni concrete, in particolare i progressi per quanto riguarda nove ostacoli e l'impegno a rimuoverne o eliminarne gradualmente altri cinque, costituiscono una base per un'interazione più stretta. In un contesto globale in rapida evoluzione, associato alle trasformazioni verde e digitale dell'UE e alla necessità di catene di approvvigionamento resilienti, i progressi sulle questioni commerciali sono nel reciproco interesse. Dati i limiti dell'attuale unione doganale, solo la sua completa modernizzazione, comprensiva di un efficace meccanismo di risoluzione delle controversie e misure di tutela, consentirà di sfruttare appieno il potenziale delle relazioni economiche tra l'UE e la Turchia.

## **3. Misure restrittive dell'UE nei confronti della Russia**

Pur essendo un paese candidato che condivide un'unione doganale con l'UE, la Turchia ha scelto di non allinearsi alle sanzioni imposte dall'UE in risposta all'aggressione della Russia nei

---

modo più sistematico le eventuali difficoltà incontrate dagli operatori dell'UE. Infine il ministero del Commercio turco ha convenuto di lavorare a un elenco prioritario di prodotti dell'UE che possono essere esclusi dall'ambito di applicazione del regime di sorveglianza delle importazioni e di lavorare su modalità alternative per risolvere i problemi specifici incontrati dalle imprese dell'UE.

confronti dell'Ucraina<sup>14</sup>. Nel complesso l'allineamento della Turchia alle misure in ambito PESC è assai scarso. I flussi commerciali e finanziari con la Russia sono in crescita e diverse banche turche continuano ad agevolare i pagamenti commerciali.

La Commissione monitora attivamente le numerose prove del fatto che il territorio della Turchia è utilizzato per dirottare verso la Russia beni oggetto di sanzioni, in particolare per quanto riguarda i prodotti ad alta priorità comuni<sup>15</sup>.

Dalle statistiche più recenti emerge che le esportazioni dalla Turchia verso la Russia di prodotti ad alta priorità comuni sono aumentate sensibilmente nel periodo gennaio-settembre 2023 rispetto ai dati prebellici<sup>16</sup>.

Il 7 settembre la Commissione ha pubblicato orientamenti in materia di dovere di diligenza destinati agli esportatori per aiutarli ad attenuare la loro esposizione ai regimi di elusione delle sanzioni. L'Unione ha già inserito in elenco soggetti specifici attivi in vari paesi terzi perché compromettono le sanzioni dell'UE sostenendo il settore della difesa o della sicurezza della Russia. Si propone di inserire in elenco altri di questi soggetti, registrati in paesi diversi, nell'ambito del 12° pacchetto di sanzioni<sup>17</sup>.

Dato che l'Unione e la Turchia condividono un'unione doganale in cui le merci si trovano in libera pratica, la Commissione ha chiesto ripetutamente l'attuazione di misure supplementari da parte della Turchia per fermare efficacemente la riesportazione di questi "prodotti da campo di battaglia" fondamentali (45 codici SA). Tale richiesta urgente rimane al centro delle iniziative di sensibilizzazione dell'invitato per le sanzioni dell'UE.

La Commissione ha accolto con favore le misure introdotte dalla Turchia nel marzo 2023, che vietano la riesportazione di merci soggette alle sanzioni dell'UE quando si trovano in transito, nei depositi o nelle zone franche in Turchia, nonché gli impegni più recenti. È fondamentale attuare ulteriori misure efficaci per fermare la riesportazione dei beni sottoposti a sanzioni, in particolare dei "prodotti da campo di battaglia".

La Commissione continuerà a monitorare i flussi commerciali e a verificare in che modo saranno attuati con rapidità ed efficacia gli impegni dichiarati della Turchia, in base ai quali il paese non intende essere utilizzato come piattaforma per l'elusione delle sanzioni.

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

Dal 2015 tutti i paesi candidati e potenziali candidati, Turchia compresa, presentano **programmi annuali di riforma economica** nell'ambito delle iniziative di potenziamento della governance economica. Il programma di riforma economica contiene proiezioni macroeconomiche a medio termine, piani di bilancio per i tre anni successivi e piani di riforma

---

<sup>14</sup> <https://www.sanctionsmap.eu/#/main>.

<sup>15</sup> [Elenco dei prodotti ad alta priorità comuni \(europa.eu\)](#) - Questi beni ad alta priorità, determinati dalla Commissione in coordinamento con gli Stati Uniti d'America, il Regno Unito e il Giappone, comprendono i prodotti a duplice uso vietati e i prodotti tecnologici avanzati utilizzati nei sistemi militari russi e rinvenuti sul campo di battaglia in Ucraina, nonché i prodotti critici per lo sviluppo, la produzione o l'uso di tali sistemi.

<sup>16</sup> Tali discrepanze indicano un possibile modello di elusione basato sull'indicazione fasulla del paese di destinazione.

<sup>17</sup> Si noti che l'inserimento in elenco delle imprese di cui all'allegato IV del regolamento sulle sanzioni economiche non comporta alcuna attribuzione della responsabilità delle loro azioni alla giurisdizione in cui operano.

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 a livello ministeriale fornisce orientamenti di politica economica. Nel 2015 è stato avviato un **dialogo economico ad alto livello**, che è però stato momentaneamente sospeso nel 2019. Il Gruppo **Banca europea per gli investimenti**<sup>18</sup> e la **Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo**<sup>19</sup> concentrano attualmente le operazioni in Turchia sul settore privato.

## 5. Altri settori prioritari

La Turchia è uno dei paesi della regione più **vulnerabili dal punto di vista climatico**. Le sue emissioni sono aumentate sensibilmente negli ultimi decenni. La Turchia ha ratificato l'accordo di Parigi nel 2021, annunciando il suo piano di azzeramento delle emissioni nette entro il 2053. L'obiettivo complessivo di riduzione delle emissioni indicato nel contributo aggiornato determinato a livello nazionale della Turchia è lievemente superiore a quello del precedente NDC, ma rimane molto poco ambizioso (nello scenario principale le emissioni possono ancora crescere di oltre il 30 % fino al 2030). La Turchia sta lavorando a una legge sul clima, a un aggiornamento della strategia di adattamento e sta preparando una strategia di sviluppo a lungo termine a basse emissioni.

L'ampia cooperazione tra l'UE e la Turchia in materia di azione per il clima è finanziata anche nell'ambito dello strumento di assistenza preadesione e sostenuta attraverso il dialogo ad alto livello sul clima avviato nel settembre 2021 che, oltre a rivelarsi determinante per rafforzare la cooperazione in materia di fissazione del prezzo del carbonio, può contare su un gruppo di lavoro sull'adattamento ai cambiamenti climatici. L'ultima riunione ministeriale nell'ambito del dialogo ad alto livello si è tenuta ad Ankara nell'aprile 2022.

Il settore dell'**energia** riveste un'importanza strategica nelle relazioni UE-Turchia. Gli scambi tecnici si concentrano sulla sicurezza dell'approvvigionamento nell'UE e in Turchia e sulla transizione verso l'energia pulita. Il dialogo ad alto livello sull'energia è stato avviato nel 2015, ma è stato momentaneamente sospeso nel 2019. Nel 2023 la Turchia ha pubblicato un piano energetico nazionale e una strategia per le tecnologie basate sull'idrogeno corredata da una tabella di marcia, entrambi volti a conseguire gli obiettivi di azzeramento delle emissioni nette del paese per il 2053. La politica energetica turca è tesa a rispondere alle preoccupazioni per la sicurezza energetica del paese e alla necessità di aumentare la produzione interna di energia. Allo stesso tempo la Turchia si adopera per rafforzare il proprio ruolo di polo regionale di scambio di energia. Nel 2023 ha firmato accordi di esportazione di gas con Bulgaria, Ungheria, Romania e Moldavia. Nell'aprile 2023 ha avviato il primo reattore nucleare presso la centrale di Akkuyu, costruito con un investimento del 99,2 % da parte della russa Rosatom, che sarà proprietaria della centrale e la gestirà. La Turchia ha ratificato la convenzione congiunta sulla

---

<sup>18</sup> La BEI opera nel paese dal 1965 e da allora ha finanziato oltre 30 miliardi di EUR di operazioni. I prestiti della BEI alla Turchia sono diminuiti notevolmente dal 2016; a seguito delle misure restrittive dell'UE del 2019 non sono più stati firmati prestiti a favore del paese (ad eccezione, nel 2022, di uno strumento di credito multiregionale che comprende la Turchia). Nel luglio 2023 la BEI ha approvato un prestito quadro a sostegno delle zone colpite dai terremoti.

<sup>19</sup> Nel 2022 la BERS ha continuato a sostenere le operazioni del settore privato in Turchia con un investimento totale di 1,6 miliardi di EUR. Nel 2023 la Banca ha inoltre avviato prestiti altamente selettivi per la ricostruzione di infrastrutture sostenibili nei comuni colpiti dal terremoto del febbraio 2023, quali Hatay e Gaziantep.

sicurezza della gestione dei rifiuti radioattivi nel luglio 2022 e si è impegnata a effettuare prove di stress utilizzando il modello dell'UE.

Le relazioni tra la Turchia e l'Unione nel campo dei **trasporti** rimangono difficili nonostante gli interessi condivisi. La Turchia ha manifestato forte interesse a incoraggiare la produzione e la diffusione di carburanti sostenibili per il trasporto marittimo e aereo. Sono state avviate discussioni sul rinnovo degli accordi di lavoro tra la Turchia e l'Agenzia dell'UE per la sicurezza aerea, sebbene la sicurezza aerea nell'area del Mediterraneo orientale continui a essere compromessa seriamente a causa del persistente rifiuto dei centri di controllo del traffico aereo turchi di coordinarsi con i centri di controllo del traffico aereo ciprioti. Le autorità turche e gli operatori di trasporto collaborano per assistere l'Unione europea nel contrasto della migrazione irregolare verso l'UE. Per quanto riguarda la rete TEN-T, l'inosservanza del protocollo di Ankara da parte della Turchia continua a ostacolare il completamento dell'estensione di tale rete. Nel 2019 il Consiglio ha deciso di sospendere momentaneamente il dialogo ad alto livello sui trasporti.

Il 22 febbraio 2021 il Consiglio ha adottato conclusioni<sup>20</sup> sulla lista UE riveduta delle **giurisdizioni non cooperative a fini fiscali**. Alla Turchia è stato chiesto di risolvere tutte le questioni in sospeso per quanto riguarda l'effettivo scambio di informazioni con tutti gli Stati membri. Nel febbraio 2023<sup>21</sup> il Consiglio ha concluso che la Turchia debba proseguire i lavori tecnici e attivare relazioni di scambio effettivo con tutti gli Stati membri dell'UE per consentire lo scambio automatico di informazioni finanziarie a fini fiscali; questo è stato poi confermato dalle conclusioni del Consiglio del 17 ottobre 2023<sup>22</sup>.

Per quanto riguarda la **sanità** pubblica, la Turchia si stava riprendendo dall'impatto della COVID-19 quando due terremoti hanno colpito il paese nel febbraio 2023. La catastrofe ha avuto un impatto diretto su 15 milioni di persone e la capacità del sistema sanitario è stata compromessa gravemente. L'UE continuerà a sostenere l'accesso alla sanità pubblica per i migranti e i rifugiati, a vantaggio anche delle comunità di accoglienza.

La Turchia partecipa al meccanismo di **protezione civile** dell'UE (UCPM). A seguito dei terremoti del febbraio 2023 la Turchia ha attivato il meccanismo. Successivamente tutti gli Stati membri e gli Stati partecipanti hanno offerto un importante sostegno collaborativo attraverso il Centro di coordinamento della risposta alle emergenze (ERCC) della Commissione europea.

Nel settore della **pesca e degli affari marittimi** è in atto un partenariato efficiente nelle organizzazioni regionali di gestione della pesca, quali la Commissione generale per la pesca nel Mediterraneo e la Commissione internazionale per la conservazione dei tonnidati dell'Atlantico. Le relazioni tra l'Unione e la Turchia nel settore della pesca rivelano un buon potenziale di cooperazione. L'UE è pronta a dialogare con la Turchia affinché aderisca alla lotta contro le attività di pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata (INN) nel Mediterraneo orientale e invita la Turchia a cooperare in modo costruttivo con gli Stati membri dell'UE confinanti in uno sforzo collettivo per contrastare le attività di pesca INN.

---

<sup>20</sup> <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6329-2021-INIT/it/pdf>.

<sup>21</sup> <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6375-2023-INIT/it/pdf>.

<sup>22</sup> Documento del Consiglio 13879/23 FISC 221 ECOFIN 976.

## V. CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

Dall'ultima valutazione delle relazioni UE-Turchia da parte del Consiglio europeo nel marzo e giugno 2021 sono proseguite le iniziative, da entrambe le parti, per fermare l'escalation delle dinamiche nel Mediterraneo orientale e portare avanti la cooperazione nei settori definiti nelle precedenti conclusioni. La Turchia ha mostrato un atteggiamento più costruttivo su varie questioni, fra cui le relazioni bilaterali con vari Stati membri dell'UE e una serie di ostacoli commerciali di lunga data. Si tratta di passi avanti positivi che devono iscriversi nella continuità. Nel contesto della guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina, la Turchia ha condotto alcune iniziative utili, anche agevolando esportazioni vitali da parte dell'Ucraina. Allo stesso tempo le recenti iniziative volte a scongiurare l'elusione delle sanzioni attraverso il suo territorio devono ancora produrre risultati tangibili.

Il processo verso un'interazione rinnovata rimane in ogni caso fragile. La posizione della Turchia sulla questione cipriota e la sua promozione esplicita di una "soluzione fondata sulla coesistenza di due Stati" nell'isola costituiscono un grave problema. Il sostegno della Turchia all'impiego di mezzi militari nei conflitti regionali e la sua posizione su Hamas sono in contrasto con le posizioni dell'UE. Inoltre, a causa della grave situazione interna sul fronte dei diritti umani e dello Stato di diritto, compresa la mancata attuazione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo, le relazioni tra l'UE e la Turchia presentano chiaramente molti ostacoli da superare. Il dialogo sullo Stato di diritto e i diritti fondamentali rimarrà parte integrante delle relazioni UE-Turchia. Il proseguimento di un dialogo in buona fede, anche sulla questione cipriota, e la contestuale astensione da azioni unilaterali potrebbero portare allo sviluppo di relazioni più cooperative e reciprocamente vantaggiose.

L'UE ha chiaramente un interesse strategico a sviluppare tali relazioni con la Turchia in tutti i settori possibili, sulla base della fiducia e di una cultura del consenso, non da ultimo sullo sfondo di mutamenti geopolitici più ampi. Occorre proseguire le iniziative per colmare le divergenze fondamentali con Ankara. Si dovrebbe continuare ad applicare un approccio progressivo, proporzionato e reversibile per dare impulso ai settori chiave della cooperazione definiti nelle conclusioni del Consiglio europeo del giugno 2021. Allo stesso tempo rimane valido il secondo pilastro dell'approccio definito nella comunicazione congiunta del 2021 sulle relazioni UE-Turchia, vale a dire la determinazione dell'UE a utilizzare, se necessario, gli strumenti e le opzioni a sua disposizione per difendere i propri interessi e quelli dei suoi Stati membri.

La situazione attuale consente di compiere ulteriori passi verso un'interazione costruttiva sulla base degli elementi positivi suggeriti nel 2021. La Commissione e l'alto rappresentante propongono le azioni seguenti per dare impulso ai settori fondamentali della cooperazione. Tali azioni dovrebbero essere portate avanti in modo incrementale e sulla base della condizionalità stabilita, a patto che la Turchia mantenga iniziative costruttive in alcuni settori, anche per quanto riguarda i diritti sovrani degli Stati membri dell'UE, e che dia riscontro alle preoccupazioni dell'Unione.

### *Dialoghi ad alto livello*

- **Ripristinare i dialoghi ad alto livello UE-Turchia** su economia, energia e trasporti, sospesi nel 2019, a condizione che la Turchia continui ad astenersi da tutte le attività illegali di trivellazione nel Mediterraneo orientale e da tutte le altre azioni che non rispettano la sovranità e i diritti sovrani degli Stati membri dell'UE. Tali dialoghi politici sono nell'interesse dell'Unione, in quanto le permetteranno di affrontare questioni bilaterali e di perseguire i propri interessi.
- Nella stessa ottica, riprendere le riunioni **del Consiglio di associazione e del dialogo politico ad alto livello** a livello ministeriale.
- Organizzare ulteriori cicli di dialoghi settoriali ad alto livello su **clima, salute, migrazione e sicurezza, agricoltura e ricerca** e innovazione.
- Istituire un **nuovo dialogo ad alto livello sul commercio** cui partecipi la Commissione, con l'obiettivo di affrontare i rimanenti ostacoli agli scambi bilaterali e discutere ulteriori settori di cooperazione.

### *PESC, politica estera e questioni regionali, PSDC*

- Condurre **regolarmente** i dialoghi UE-Turchia **sulla politica estera e sulle questioni regionali** in modo più strutturato, ai fini di una maggiore efficacia e operatività, parallelamente a passi decisivi da parte turca per aumentare l'**allineamento alla PESC dell'UE**.
- Se del caso, invitare il ministro degli Affari esteri della Turchia alle riunioni informali dei ministri degli Affari esteri dell'Unione (riunioni "**Gymnich**").
- Incoraggiare la Turchia ad aumentare il contributo alle **missioni e operazioni PSDC**, in linea con le pertinenti decisioni del Consiglio dell'UE, e ad adottare un approccio più costruttivo per rafforzare, approfondire ed espandere ulteriormente il partenariato strategico UE-NATO.

### *Cooperazione settoriale*

#### *Scambi commerciali e connettività*

- Riprendere le discussioni sul progetto di quadro negoziale per la **modernizzazione dell'unione doganale UE-Turchia** proposto dalla Commissione, a condizione che la Turchia continui a **contrastare in modo rapido ed efficiente l'elusione** delle misure restrittive dell'UE nei confronti della Russia attraverso il suo territorio e a **sciogliere gli ostacoli agli scambi**.
- In particolare la Turchia dovrebbe attuare misure efficaci per **fermare la riesportazione di prodotti ad alta priorità comuni** ("**prodotti da campo di battaglia**").
- Su tale base e in un contesto più ampio che favorisca la ripresa dei colloqui per la risoluzione della questione cipriota, il Consiglio dovrebbe **adottare le direttive di negoziato per autorizzare la Commissione ad avviare** negoziati per la modernizzazione dell'unione doganale.

- Ove pertinente e possibile, e una volta che la Turchia avrà soddisfatto le condizioni necessarie, vagliare la possibilità di dare **alla Turchia l'accesso alle banche dati dell'Unione** relative alla normativa tecnica dell'UE.
- Adottare nuove direttive di negoziato per un **accordo globale sul trasporto aereo**.

#### *Investimenti*

- Accelerare la firma di contratti nell'ambito della **piattaforma per gli investimenti in Turchia** per stimolare gli investimenti pubblici e privati, in particolare nei settori della connettività, del digitale, dell'energia, dei trasporti e del Green Deal, in stretta cooperazione con le istituzioni finanziarie europee e internazionali.
- La **Banca europea per gli investimenti** è invitata a riprendere le operazioni in Turchia in tutti i settori.

#### *Gestione della migrazione e sostegno finanziario ai rifugiati e alle comunità di accoglienza*

- È necessario dare 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, con le azioni indicate di seguito.
- **Intensificare le iniziative della Turchia per arginare i flussi migratori irregolari** verso l'Unione impedendo le partenze, smantellando le reti criminali di trafficanti che le facilitano e rafforzando la protezione delle frontiere, facendo leva sulla tendenza positiva registrata da ottobre verso una maggiore intercettazione dei trafficanti di migranti e la riduzione delle partenze irregolari.
- **Intensificare l'interazione dell'UE e degli Stati membri con la Turchia** con un approccio Team Europa. Sulla scia del recente dialogo ad alto livello UE-Turchia sulla migrazione e la sicurezza del 23 novembre 2023, è in corso un dialogo politico e tecnico che comprende il rafforzamento della cooperazione fra Unione e Turchia a livello di servizi responsabili della migrazione e servizi di contrasto.
- **Riprendere le riammissioni** dalle isole greche, affrontare i problemi della situazione migratoria a **Cipro** e **impedire le partenze irregolari sulle rotte verso l'UE**, facendo leva sul recente aumento delle intercettazioni di trafficanti di migranti e sulla riduzione delle partenze irregolari dall'ottobre 2023.
- Proseguire i lavori in corso con le autorità turche e le compagnie aeree per migliorare l'efficacia dello screening dei passeggeri e dei controlli di frontiera all'**aeroporto di Istanbul**.
- Per converso, intensificare i **reinsediamenti dalla Turchia nell'Unione** da parte degli Stati membri dell'UE, muovendo dai progressi compiuti finora. Quest'azione dovrebbe riguardare in particolare i gruppi più vulnerabili di rifugiati siriani in Turchia. Vagliare la possibilità di attivare il programma volontario di ammissione umanitaria.
- Continuare a **sostenere i rifugiati e le comunità di accoglienza** in Turchia, come proposto dalla Commissione nella revisione intermedia del quadro finanziario pluriennale dell'UE. Il sostegno s'iscriverebbe nella scia degli aiuti efficaci forniti negli ultimi anni, adatti alle realtà sul terreno.

- Sostenere **rimpatri sicuri, dignitosi e volontari nei paesi di origine**, in stretta cooperazione con l'OIM e l'UNHCR.

*Procedure di rilascio dei visti*

- Vagliare in via prioritaria, insieme agli Stati membri, le possibilità di **agevolare l'accesso alle domande di visto**, in particolare per alcune categorie specifiche di cittadini turchi che presentano domanda di visto nell'UE (imprenditori, studenti, cittadini turchi con familiari nell'UE ecc.). Dovrebbe rientrare in questo contesto il **pieno sfruttamento delle flessibilità** previste dal codice dei visti per consentire il rilascio di visti per ingressi multipli con periodo di validità lungo.

La Commissione e l'alto rappresentante aggiorneranno secondo necessità il Consiglio europeo sullo stato dei lavori relativi alle suddette misure.