
La frattura regionale di uno stato centralizzato

Giulia Piccolino

La Turchia è ormai considerata un paese ad economia emergente, oltre che un candidato ufficiale a fare parte dell'Unione Europea. Tuttavia i recenti progressi economici non hanno colmato la tradizionale disparità tra la parte occidentale del paese, relativamente prospera, e le zone orientali povere. Il carattere centralizzato dello Stato turco e il suo approccio repressivo alle rivendicazioni regionaliste hanno una parte di responsabilità nel permanere di questa situazione. Il processo di pre-accessione all'Unione Europea e la recente espansione della cooperazione decentrata potrebbero però fornire nuove opportunità alle autonomie locali turche e alle regioni povere del paese.

** Le posizioni espresse nel presente saggio rappresentano l'interpretazione dell'autore e non riflettono necessariamente quelle dell'ICTS. Il presente saggio è stato pubblicato originariamente da Equilibri (www.equilibri.net) il 4 luglio 2008.*

La frattura est/ovest

La Banca Mondiale definisce la Turchia "un dinamico mercato emergente strategicamente collocato tra Europa e Asia", "una potenza regionale, un ponte tra oriente e occidente, un paese che si è ripreso con successo dalla grave crisi economica del 2001". La Turchia è attualmente tra le venti maggiori economie del mondo e la crescita, nonostante abbia rallentato negli ultimi due anni, resta al 6,1% del 2006. Secondo le Nazioni Unite, il paese è anche sulla buona strada per raggiungere gli obiettivi del millennio, la povertà estrema è stata quasi completamente debellata e la percentuale della popolazione che vive sotto la soglia di povertà è passata dal 26,9% del 2002 al 20,5% del 2006.

Ciò nonostante, delle forti differenze permangono tra le ricche città delle regioni occidentali, come Istanbul e Smirne, mete turistiche attraenti e centro di una vita culturale intensa e cosmopolita, e le province povere dell'est del paese. Le disparità regionali della Turchia superano quelle di tutti i vecchi membri dell'Unione Europea, ad eccezione del Belgio, e sono inferiori solo a quelle di Repubblica Ceca, Slovacchia e Romania tra i nuovi membri. Se si prendono come base le suddivisioni amministrative tradizionali della Turchia, si calcola che il PIL pro-capite delle tre regioni "povere" (Anatolia Orientale, Anatolia Sud-orientale e Mar Nero) ammonti a meno della metà del PIL pro-capite nelle regioni "ricche" (Marmara, Egeo, Mediterraneo ed Anatolia Centrale). Se la differenza tra Est e Ovest è un problema di vecchia data per la Turchia, la recente crescita economica non ha portato alcuna significativa riduzione delle disuguaglianze, anzi, secondo alcuni studi rischia di allargare ancora più il fossato.

La conseguenza di queste disparità è la migrazione interna verso le grandi città dell'ovest, con i gravi problemi sociali che ne derivano. Secondo lo State Planning Office, la struttura della presidenza del

Consiglio dei Ministri che si occupa di elaborare i piani di sviluppo economico pluriennali, "i problemi di inserimento dovuti a un'intensa immigrazione e a uno sviluppo urbano disordinato creano un terreno di coltura per il terrorismo e per la criminalità e danneggiano l'integrità e l'armonia sociale".

Le strategie del governo e le critiche della Banca Mondiale

La principale attività economica dell'est del paese rimane l'agricoltura, che continua ad assorbire il 60% dell'occupazione, mentre nelle zone occidentali rappresenta solo il 27% dei posti di lavoro. Si tratta però di un'agricoltura povera, la cui produttività non rappresenta che un terzo di quella delle zone ricche del paese, a causa delle condizioni climatiche meno favorevoli e dell'arretratezza tecnologica. Anche la minore incidenza della disoccupazione, unico indicatore in cui l'est sembrerebbe superare l'ovest, deve essere letta in questo contesto: il settore agricolo è per lo più strutturato su base familiare, e molti degli occupati sono in realtà lavoratori che non generano nessuna ricchezza supplementare.

Il governo turco ha cercato in passato di arginare le disparità regionali attraverso due meccanismi. Il primo è la messa in piedi di piani di sviluppo regionale, tra cui il più antico ed importante è il South-Eastern Anatolia Project (acronimo turco GAP), che prevede la creazione di centrali idroelettriche e reti di irrigazione nella regione sud-orientale. Il GAP è stato concepito inizialmente negli anni '70, ma la sua implementazione si è rivelata lenta e difficile: ad oggi, solo i due terzi degli interventi previsti sono stati realizzati. Il governo ha gradualmente trasformato il progetto iniziale in un piano di sviluppo ampio e inclusivo. Il Nono Piano di Sviluppo Nazionale, approvato nel 2006 per il periodo 2007-2012, sottolinea che il GAP deve essere trattato come "un piano integrato regionale che attivi nuove iniziative, beneficiando della collaborazione delle nuove agenzie di sviluppo che saranno create, piuttosto che un mero progetto infrastrutturale".

Le autorità turche cercano anche di incoraggiare gli investimenti nelle zone povere del paese attraverso incentivi alle imprese che scelgono di impiantarvi le loro attività economiche. L'era degli incentivi è stata inaugurata dalla legge n. 5084 del 2004, che riguardava inizialmente 36 province ed è stata attualmente allargata fino ad includere 49 province. La legge prevede riduzioni delle imposte e dei contributi sociali e forniture gratuite di energia per le imprese che si stabiliscono in queste zone. Nella sua più recente analisi dell'economia turca, la Banca Mondiale esprime però le sue perplessità rispetto a queste strategie. Gli esperti della Banca sottolineano i limitati effetti dei piani di sviluppo regionale e dubitano della capacità delle autorità turche di individuare gli investimenti più suscettibili di stimolare la crescita regionale. La Banca esprime critiche anche verso il sistema degli incentivi. Anche se possono influenzare le scelte delle imprese, gli incentivi non modificano in profondità il tessuto economico regionale e non assicurano che le imprese non si trasferiranno non appena il flusso di aiuti statali si interromperà. Gli esperti della Banca Mondiale suggeriscono al governo turco di concentrarsi soprattutto su tre temi: lo sviluppo di capitale umano attraverso l'educazione, la creazione di infrastrutture e lo sviluppo di sinergie tra il settore pubblico e quello privato. E' soprattutto sull'ultimo punto che la Banca è critica verso il sistema di *governance* della Turchia. Per poter svolgere un ruolo di mediazione tra il settore pubblico, gli interessi privati locali e la società civile, le autorità territoriali dovrebbero disporre di molte più risorse e molta più autonomia decisionale.

Il tentativo di infrangere il tabù del regionalismo

Fino al 2002, le sette regioni erano in Turchia delle suddivisioni amministrative prive di ogni struttura di *governance*. Le autorità turche stanno ora cercando di riformare le autonomie locali, anche per mettersi in linea con l'Unione Europea e utilizzare più efficacemente dei fondi del

programma europeo di pre-accessione PHARE. Nel 2002, le sette regioni tradizionali sono state trasformate in ventisei unità NUTS II. Il sistema NUTS (Nomenclature of Territorial Union for Statistic) stabilisce un'equivalenza tra entità regionali europee dello stesso livello (il livello NUTS II corrisponde ad esempio alle regioni italiane o ai Lander tedeschi, mentre il livello NUTS III corrisponde alle province italiane). Le sette regioni tradizionali apparivano infatti troppo grandi e disomogenee e le 81 province in cui è divisa la Turchia troppo piccole per fornire una solida base alla politica regionale. Nel febbraio 2006 la legge sulla Creazione, Coordinazione e Doveri delle Agenzie di Sviluppo al livello NUTS II ha sancito per la prima volta la nascita di una autorità regionale. Le Agenzie regionali sono state modellate su due istituzioni di questo tipo già create nelle zone di Smirne e Adana. Secondo la legislazione, le Agenzie includeranno un Consiglio esecutivo formato dai governatori provinciali, dai sindaci delle municipalità metropolitane, dai presidenti delle Camere di Commercio e da tre rappresentanti della società civile e del settore privato. Un Consiglio di Sviluppo includerà altri rappresentanti delle Organizzazioni Non Governative, delle imprese e del mondo accademico. Le Agenzie sono state create in primo luogo per la gestione dei fondi europei, ma avranno compiti più ampi di promozione dello sviluppo regionale, di incoraggiamento degli investimenti e della comunicazione tra settore pubblico e privato.

Lo scarso sviluppo delle autonomie locali in Turchia non è semplicemente una conseguenza dell'arretratezza amministrativa del paese o di una scarsità di risorse, ma una questione ideologica e politica. La Repubblica kemalista si è costituita infatti intorno a un mito di unità nazionale che ha scoraggiato l'espressione di ogni rivendicazione locale. La sensibilità dei settori conservatori dello Stato turco su questi temi è tale che l'applicazione della stessa legge sulla creazione delle Agenzie Regionali è stata rallentata da un'ingiunzione del Consiglio di Stato, che ha accusato il progetto di ledere il principio dell'unità della nazione e di non avere basi nella Costituzione turca. Nel novembre 2007

la Corte Costituzionale ha però respinto l'accusa di incostituzionalità, limitandosi a modificare alcuni aspetti secondari della legge sulla Creazione delle Agenzie di Sviluppo. In un recente editoriale pubblicato sul Turkish Daily News (il principale quotidiano turco in lingua inglese) Cengiz Aktar, direttore del Centro di Ricerca e Documentazione sull'Unione Europea dell'Università di Bahçeşehir, mette l'accento sulla difficoltà per le autorità turche di accettare il concetto stesso di regionalismo di marca europea. Aktar osserva che la stessa parola turca bölge (regione) deriva dalla radice böl che significa "dividere" e richiama perciò lo spettro dell'attentato all'unità del paese e della secessione.

L'ombra della questione curda

Non a caso, uno dei nodi politici più spinosi per la moderna nazione turca continua ad essere la questione curda. L'Anatolia Sud-orientale, una delle regioni in coda alla classifica, è anche quella dove vive la maggioranza della popolazione curda. Tenere il territorio curdo in uno stato di povertà materiale e intellettuale è stata a lungo la strategia del governo per controllare l'agitazione secessionista. Una strategia che, in un momento in cui la Turchia sembra aver imboccato la strada verso una democrazia piena e moderna, si rivela tragicamente sbagliata e controproducente. La gioventù povera e con un basso livello di istruzione è diventata il principale serbatoio di reclute per il Partito dei Lavoratori Curdi (PKK). Il governo turco si pone ora il problema di rilanciare lo sviluppo nella regione, per riabilitare la propria immagine tra la popolazione e neutralizzare il malcontento che alimenta la ribellione. Il 27 marzo Recep Tayyip Erdogan, in viaggio a Diyarbakir, la principale città dell'Anatolia sud-orientale, ha annunciato che il governo metterà a disposizione 15,5 milioni di dollari addizionali per arrivare al completamento del GAP nel 2012. Erdogan ha dichiarato che il GAP consentirà la creazione di quattro milioni di posti di lavoro addizionali. "Questo è un progetto di ristrutturazione del tessuto sociale" ha

affermato il primo ministro intervistato dal quotidiano Milliyet "Questa iniziativa restringerà il terreno di reclutamento per le organizzazioni terroristiche".

L'approccio di corto respiro dell'AKP e le nuove opportunità europee

I critici di Erdogan sospettano che l'impegno del primo ministro per lo sviluppo della regione curda sia una manovra populista che il governo non ha i mezzi per implementare. Il Partito per la Giustizia e lo Sviluppo (AKP) del premier turco sta attraversando un periodo difficile: il tentativo di rimuovere il divieto di indossare il velo nelle Università turche si è rivelato un boomerang e il partito è stato messo sotto accusa dal procuratore capo del paese, che ha chiesto alla Corte Costituzionale di imporre il suo scioglimento per attentato al principio della laicità. L'AKP sta cominciando a guardare alle elezioni locali, programmate per il 2009, e spera di sottrarre il controllo delle municipalità sud-orientali al Partito per una Società Democratica (DTP), la maggiore forza politica curda. Ma, in un momento in cui la crescita economica del paese rallenta e il deficit pubblico è in aumento, appare difficile che Erdogan riesca a trovare il denaro per portare a termine il GAP per la data stabilita.

Secondo Cengiz Aktar, né i Kurdi né le autonomie locali possono aspettarsi molto dalla visione angusta del partito di governo: "l'AKP non ha altro da proporre che beneficenza elargita attraverso le sue municipalità, nell'ottica di vincere le elezioni locali del 2009. L'approccio utilitaristico del governo alla questione curda è puro paternalismo che esclude gli abitanti dalla ricerca di soluzioni locali alle questioni regionali. Nessuno può aspettarsi che l'AKP riformi le strutture centralizzate della Turchia". Per l'editorialista del Turkish Daily News, sono le autonomie locali che devono prendere l'iniziativa in prima persona, approfittando di una preziosa opportunità. Il processo di pre-accessione all'Unione Europea sta infatti offrendo nuove importanti

risorse finanziarie alle regioni turche, che godranno anche di aiuti nel quadro dei programmi di cooperazione decentrata della Francia, della Germania, del Giappone, del PNUD e della Banca Mondiale. I soldi sono destinati alle province il cui reddito è inferiore al 75% della media nazionale e potranno usati per finanziare la costruzione di infrastrutture, la protezione dell'ambiente e lo sviluppo di energie rinnovabili, l'educazione, la salute e il sostegno alle piccole e medie imprese. Se le regioni e le municipalità sapranno farne buon uso, i finanziamenti esterni potrebbero rivelarsi non solo un mezzo per migliorare le condizioni di vita dei loro cittadini, ma anche per rivendicare il posto che spetta alle autonomie locali in un grande paese imprigionato nel culto dell'unità nazionale.